Nicht f. d. Austausch

Politische Pakte und völkerrechtliche Ordnung

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Friedrich-Wilhelms-Universität zu Berlin

vorgelegt von

Asche Graf von Mandelsloh
aus Berlin

18. Nov. 1937

Tag der Promotion: 1937

Dr. Emil Ebering, Berlin NW 7, Mittelstraße 29.

J 65

Referent: Professor Dr. Viktor Bruns
Korreferent: Professor Dr. Carl Schmitt

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Sonderdruck aus
„25 Jahre Kaiser Wilhelm-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften
Band III: Die Geisteswissenschaften

Verlag von Julius Springer in Berlin W 9

Politische Pakte und völkerrechtliche Ordnung.

Von

A. Graf von Mandelsloh.

Einleitung.

Neben dem Völkerbunde sind es vor allem die politischen völkerrechtlichen Verträge, in denen in der Nachkriegszeit der Kampf um die Grundsätze der europäischen Ordnung zum Ausdruck kommt, jenes „Paktsystem", um dessen Wert oder Unwert die politischen Meinungen immer wieder aufeinandertreffen.

Die vorliegende Arbeit stellt sich die Aufgabe, eine Anzahl dieser Verträge auf ihr rechtliches Wesen hin zu untersuchen. Das soll nicht besagen, daß eine systematische Darstellung und Auslegung der einzelnen Vereinbarungen gegeben oder auch nur eine Behandlung aller abgeschlossenen politischen Verträge unternommen werden soll. Der Zweck der Untersuchung ist vielmehr der, bei einzelnen Verträgen, die sich einer solchen Betrachtung vorzugsweise darbieten, die politische Grundabsicht der Vertragschließenden aufzusuchen und die Frage zu stellen, was die zwischen den Staaten bestehende Rechtsordnung zu diesen Absichten zu sagen hat, ob und in welcher Weise die einzelnen Verträge sich mit dem Sinn und der Aufgabe einer rechtlichen Ordnung zwischen den Staaten im Einklang halten.

In aller Regel pflegt die rechtliche Betrachtung politischer Verträge von dem einzelnen Vertrage und seinen einzelnen Bestimmungen auszugehen, etwa mit der Absicht, die getroffenen Vereinbarungen auszulegen, anderen Verträgen entgegenzustellen, den Vertrag wissenschaftlich einzureihen oder gewisse Vertragsarten zusammenzufassen. Dagegen wird die *allgemeine* Wirkungsweise solcher Verträge, einzeln oder insgesamt, meist nur unter politischen Fragestellungen erörtert[1].

[1] An *rechtlichen* Untersuchungen größeren Umfangs über das Wesen der politischen Nachkriegsverträge ist vor allem die während der Drucklegung dieser Arbeit erschienene Schrift von Frhrn. v. Freytagh-Loringhoven (Die Regionalverträge) zu nennen. Im Rahmen ihres weiter gefaßten Themas enthalten ferner vieles die Werke von Barandon (Das Kriegsverhütungsrecht des Völkerbundes), Berber (Sicherheit und Gerechtigkeit) und Rogge (Nationale Friedenspolitik). Bei dem Mangel an allgemeiner Literatur ist besonders hervorzuheben, daß in dem von Walz herausgegebenen Handbuch des Völkerrechts in Band IV, 2 angekündigt ist: Barandon: Das System der politischen Staatsverträge seit 1918. Die Literatur über einzelne Vertragsarten, insbesondere die Bündnisverträge, ist zahlreicher. (Vgl. das Buch von Kraemer: Das Verhältnis der französischen Bündnisverträge zum Völkerbundspakt usw.) Von neueren Zeitschriftenaufsätzen in deutscher Sprache seien genannt Barandon: Der Völkerbund und das Paktsystem der Nachkriegszeit, Deutsches Recht, 1935. S. 111; Frhr. v. Freytagh-Loringhoven: Vasallitätsverträge, Deutsche Juristen-Zeitung 1936, Sp. 1199; Carl Schmitt: Über die innere

Die hergebrachte und überwiegende rechtliche Betrachtungsart ist eine rein positivistische, die nicht zu den politischen und rechtlichen Grundvorstellungen der Vertragschließenden vordringen und diese beurteilen will, sondern die sich auf die Auslegung einzelner Verträge oder Vertragsbestimmungen beschränkt[1]. Insbesondere wird gern von einem gesetzten oder wirklichen Streitfall ausgegangen, es wird z. B. untersucht, ob der casus foederis eines Bündnisvertrages sich auf diesen Fall erstrecke oder auf jenen Fall nicht. Oft wird auch das Verhältnis eines Vertrages zu anderen Verträgen, insbesondere ihre gegenseitige Vereinbarkeit, einer Prüfung unterzogen.

Eine solche Untersuchungsweise kann oft nützlich und geboten sein. Sie darf aber nicht die einzige Art bleiben, politische Verträge rechtlich zu würdigen. Sie ist einseitig schon aus dem Grunde, weil sie in der Regel eine advokatorische Betrachtung ist. Sie geht von einer vorausgesetzten Meinungsverschiedenheit entweder zwischen den Parteien untereinander oder zwischen diesen und anderen Staaten aus, deren Einzelrechte für verletzt angesehen werden. Indem sie damit ihren Erörterungen nicht das Interesse der Gemeinschaft, sondern die Interessen einzelner Beteiligter zugrunde legt, verfehlt sie im letzten die Aufgabe rechtswissenschaftlicher Betrachtung, denn: „Nicht das Individualinteresse des einzelnen Genossen, seine Eigenbestimmung, ist Grundlage und Maßstab für die Gemeinschaftsordnung, sondern der Gemeinschaftsgedanke und der dadurch bedingte Ausgleich und die Vereinigung der Einzelinteressen der Genossen[2]."

Wie erklärt sich eine solche Einseitigkeit der rechtswissenschaftlichen Betrachtung? Anscheinend von der Vorstellung aus, daß eine Wertung der politischen Ausgangspunkte und Zwecke eines Vertrages unter rechtlichen Gesichtspunkten nicht denkbar wäre. Eine solche Auffassung bedeutet den Verzicht darauf, eine klar und unbestritten von den Parteien beabsichtigte politische Wirkung eines Vertrages rechtlich zu beurteilen, d. h. die Wirksamkeit dieses Vertrages nicht nur im Hinblick auf bestimmte andere Verträge oder auf seine Anwendbarkeit in bestimmten einzelnen Fällen, sondern in ihrer rechtlichen Bedeutung für die Gesamtheit der Beziehungen zwischen den Mitgliedern der Rechtsgemeinschaft überhaupt zu betrachten. Sie bedeutet den Verzicht auf die Möglichkeit, die politische Grundeinstellung einzelner Staaten zu bestimmten Fragen rechtlich zu würdigen, und damit auf die Möglichkeit, vom Rechtsgedanken her auf diese Einfluß zu nehmen.

Nur wer glaubt, daß es neben dem Vertragsrecht keine allgemeinen rechtlichen Grundsätze gebe, die sich aus dem Sinn der Ordnung ableiten

---

Logik der Allgemeinpakte auf gegenseitigen Beistand, VBuVR 2. Jg., S. 92; Scheuner: Bündnissystem, Staatenverständigung und europäische Ordnung. VBuVR 3. Jg., S. 742; ein vorzügliches Beispiel einer nicht positivistischen, sondern wesensmäßigen Betrachtung eines bestimmten *einzelnen* Vertrags ist die Abhandlung von Bourquin: Streiflichter zum Rheinpakt von Locarno. Die Friedenswarte 1935, S. 269.

[1] Zu der allgemeinen methodischen Frage vgl. insbesondere Gürke: Volk und Völkerrecht, S. 48ff., und die dort Zitierten.

[2] Bruns: Völkerrecht als Rechtsordnung, ZaöRVR Bd. I, 1, S. 11.

lassen und dem einzelnen Vertrage vorgeordnet sind, nur wer das Vorhandensein jedes allgemeinen Ordnungsrechtes im Völkerrecht bestreitet, kann eine solche Einstellung für richtig halten. Das ist der völkerrechtliche Positivismus. „Die juristische Doktrin, die sich die positivistische nennt, erkennt als Recht einer Gemeinschaft nur an, was durch speziellen konkreten Willensakt als Norm gesetzt wurde."[1] Nirgend sonst führt der Positivismus zu solchen Ergebnissen. Es gibt keine Rechtsordnung, die abgeschlossene Verträge nur nach ihrem Verhältnis zu anderen Verträgen und nicht auch nach allgemeinen Gemeinschaftsgrundsätzen beurteilt[2].

Wer im Gegenteil von der Annahme ausgeht, daß das Völkerrecht eine echte Rechtsordnung[3], d. h. ein den Lebensgesetzen der Staaten gemäßes und daher sinnvoll aufgebautes System von Rechtssätzen und nicht nur ein Nebeneinander einzelner Vereinbarungen oder Überlieferungen ist, der muß aus dieser Anschauung auch Folgerungen für die rechtliche Betrachtung politischer Verträge und die Erkenntnis ihres Wesens zu ziehen imstande sein. Dieser Versuch soll hier unternommen werden. Die behandelten Verträge sollen also nicht als Teil einer positiven Vertragsordnung, sondern als Teil einer völkerrechtlichen Gesamtordnung überhaupt betrachtet werden. Nur so kann jene geradezu üble Auswirkung der positivistischen Betrachtungsweise überwunden werden, die in der Vorstellung liegt, daß man von Rechts wegen in politische Verträge nach Gutdünken alles hineinschreiben könne, solange man sich nur hütet, sich mit bestimmten anderen Verträgen oder Satzungen in Widerspruch zu setzen. Da man mit dem Hilfsmittel juristischer Formeln dem äußeren Ausdruck nach alles miteinander vereinbar machen kann und einer rein normativistischen Betrachtungsweise innerliche Unvereinbarkeiten niemals einsichtig sind[4], läuft eine solche Anschauung auf eine völlige Schrankenlosigkeit bei der Betätigung politischer Zwecke

[1] Bruns: a. a. O. S. 12.

[2] Vgl. aus dem neueren französischen Schrifttum an Stimmen gegen diesen Positivismus der alten Vertragslehre Scelle: Théorie juridique etc., S. 13ff., und Précis de droit des gens, II, S. 336ff.; A. de La Pradelle: Revue de Droit Intern. Bd. XVIII (1936), S. 170. Eine Darstellung der verschiedenen Lehren des französischen Positivismus gibt Kaufmann: Règles générales du droit de la paix, Acad. de droit international, La Haye, Rec. des Cours, Bd. 54 (1936), S. 9ff.; vgl. a. S. 186f.

[3] Bruns: Völkerrecht als Rechtsordnung I, a. a. O., S. 1ff. Der Ordnungsgedanke ist als Ausgangspunkt für eine fruchtbare völkerrechtliche Betrachtung in der deutschen Wissenschaft anerkannt worden, vgl. neuerdings in diesem Sinne Carl Schmitt: Nationalsozialismus und Völkerrecht. Berlin 1934; Walz: Das Verhältnis von Völkerrecht und staatlichem Recht nach nationalsozialistischer Rechtsauffassung. Zeitschr. f. Völk.R. Bd. 18 (1934), S. 145ff. (148); Tatarin-Tarnheyden: Völkerrecht und organische Staatsauffassung. Arch. f. Rechts- u. Soz. Phil. Bd. 29 (1936), S. 295ff.; Scheuner: Bündnissystem, Staatenverständigung und europäische Ordnung. VBuVR 3. Jg. (1937), S. 742ff.; Forsthoff: Über kollektive Sicherheit. Europ. Revue 1937, S. 115ff.; v. Verdross: Völkerrecht, S. 37ff.; leider setzt sich Ray in seiner Abhandlung mit dem in diesem Zusammenhang interessanten Titel „Des conflits entre principes abstraits et stipulations conventionelles" (Rec. des Cours Bd. 48, S. 635ff.) mit dieser Lehre nicht auseinander (z. B. S. 701ff.) und bleibt bei der Vorstellung einer positiven Vertragsordnung als Grundlage der Völkerrechtsgemeinschaft stehen (s. S. 702).

[4] Carl Schmitt: Über die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens, S. 22.

hinaus, eine Folgerung, die mit dem Gedanken selbst einer Rechtsordnung und gemeinschaftlichen Zusammenarbeit im Widerspruch steht[1].

Der Begriff der Ordnung ist seinem Inhalt nach auf das Umfassende, das Gesamte und das Einzelne in allen ihren Beziehungen gerichtet. Er kann daher so viele Maßstäbe der Betrachtung liefern, als es denkbare Beziehungen zwischen dem Gesamten und dem Einzelnen gibt. Erschöpft werden kann der Gedanke also nur in einem System aller dieser Beziehungen. Man kann aber auch dem Ordnungsgedanken einen bestimmten Einzelmaßstab entnehmen und ihn einheitlich auf bestimmte völkerrechtliche Regelungen anwenden. Da eine allgemein festgestellte Aufgabe der rechtlichen Ordnung von jeder einzelnen Rechtsregel erfüllt werden muß, liegt in einem solchen Verfahren keine unzulässige Verallgemeinerung.

Jede Ordnung nun ist Friedens- und Verteilungsordnung[2]. „Jedem das Seine", der Gemeinschaft und ihren einzelnen Mitgliedern. Zu diesem Zweck muß jeder am Aufbau der Ordnung mitarbeiten. Ordnung kann nur sein, wo jeder bereit ist, seine Ansprüche nur in Übereinstimmung mit dem Ziel der Ordnung für alle geltend zu machen, d. h. den Ansprüchen der anderen das gleiche Recht auf Teilnahme zuzugestehen. Die Verteilung der Güter kann also nur durch *Ausgleich* geschehen. Diesen gerecht zu gestalten, ist die Aufgabe der Rechtsordnung. Jeder Rechtssatz, jeder Vertrag muß erkennen lassen, wie er der Aufgabe dient, die natürlichen Gegensätze der Interessen zu geordnetem Ausgleich zu bringen. Die Sätze des *Verfahrensrechtes* sollen die *Art* der Zusammenarbeit bestimmen, die geeignet ist, solchen Ausgleich zustande zu bringen, das *materielle* Recht soll den *Maßstab* des gerechten Ausgleiches liefern. Dieses allein kann auch bestimmen, was überhaupt „Ausgleich" im Sinne der Verteilungsordnung ist. So muß z. B. „Ausgleich" nicht immer „Kompromiß" sein[3]. Es gibt Grundbestände staatlicher Rechtsstellung, die von Rechts wegen keines Kompromisses fähig sind, wie Existenz, Lebens- und Verteidigungsrecht, alles was mit Sein oder Nichtsein eines Volkes oder Staates zusammenhängt, alles was den Zuteilungsanspruch als solchen berührt, was die Teilnahme am Ordnungs- und Ausgleichsprozeß selbst ausmacht, kurz, es gibt unverzichtbare Rechtsgüter. Andererseits ist nicht jeder „Kompromiß" schon um dieser Tatsache willen rechtlich gesehen ein Element des „Ausgleichs". Es gibt Kompromisse, die dem Ordnungszweck zuwider sind.

Eine ins einzelne gehende Erörterung der allgemeinen Frage, wie im Recht überhaupt und im Völkerrecht im besonderen der Ausgleich zu erfolgen habe, ist hier nicht am Platze. Die Antwort würde in sachlicher und in formaler Beziehung nach dem Entwicklungsstand einer Rechtsordnung verschieden ausfallen und sich vor allem mit dem Verhältnis zwischen Einzelnem und Gemeinschaft[4] zu beschäftigen haben. Im

[1] Vgl. v. Verdross: Völkerrecht, § 20, V a. E., S. 90.

[2] Bruns: Völkerrecht als Rechtsordnung I, a. a. O., insbesondere S. 9, 13, 27, 44.

[3] Vgl. dazu Kraus: Niemeyers Zeitschr. Bd. 49, S. 56.

[4] Dazu Laun: Der Wandel der Ideen Staat und Volk. Barcelona 1933, S. 94ff.; Scheuner: Die Grundlagen der Staatengemeinschaft. Tatwelt 1935, S. 38f.; Derselbe: Staat und Staatengemeinschaft. Bl. f. dtsch. Philos. Bd. 5 (1931), S. 255ff.

vorliegenden Zusammenhang genügt es, den Ordnungsgedanken des notwendigen Ausgleiches seine Fruchtbarkeit als Arbeitshypothese erweisen zu lassen und nur kurz auf die Gründe einzugehen, die diesen Gesichtspunkt im Völkerrecht rein praktisch als besonders naheliegend erscheinen lassen:

Im Völkerrecht muß der Gesetzgeber des staatlichen Rechtes, der Rechte und Pflichten mit Befehlsgewalt zuteilt, durch eine Ordnung ersetzt werden, die den Kampf der Interessen *unmittelbar* regelt. Wo die Interessenträger selbst allein alles Recht setzen, da kann nicht durch „Entscheidung", sondern allein durch Druck und Gegendruck der Ansprüche aufeinander neues Recht gefunden und dabei der notwendige Ausgleich erreicht werden. Es muß also der Kampf der Interessen Rechtsregeln unterstellt und in Rechtsformen gegossen werden, nicht zu dem Zweck, den naturgegebenen Widerstreit der Kräfte zu beseitigen, sondern um durch die Wirkung der richtig erdachten Rechtsregel den Kampf zum Rechtsverfahren werden zu lassen, dessen Ergebnis ein rechtliches sein kann [1].

Auf diesen besonderen Gegebenheiten beruht es, daß das Problem der Organisation des Interessenausgleichs im Völkerrecht in den Vordergrund tritt. Die Aufgabe ist hier schwieriger als in den Landesrechten, wo sie viel unsichtbarer und selbstverständlicher erfüllt wird und andere, idealere Gemeinschaftsziele sie überschatten können. Im Völkerrecht dagegen müssen die verschiedensten Verfahrensarten, diplomatische Verhandlungen, Kongresse, Konferenzen, Völkerbund und andere Organisationen, in erster Linie dazu dienen, durch Anwendung von Rechtsregeln auf den natürlichen Interessenstreit zur Herbeiführung des notwendigen Ausgleichs beizutragen. Es sind immer wieder dieselben organisatorischen Fragen, die dabei auftauchen, nur in der Form der Fragestellung zeigen sie sich nach den jeweiligen tatsächlichen Umständen verändert. Wer soll zur Teilnahme an dem jeweiligen „Verfahren" (Kongreß, Konferenz, Völkerbundsratssitzung) berechtigt sein? Wie soll das Verfahren organisiert sein? Welche Fragen gehören vor das Gemeinschaftsforum (des europäischen Konzerts, des Völkerbundes), welche sollen ausschließlich inter partes erledigt werden? Die gesamte Verfahrenspraxis der Kongresse, Konferenzen, Ratssitzungen usw. kann unter diesem Gesichtspunkt betrachtet werden, die Reihenfolge in der Behandlung von Gegenständen zum Beispiel, die Formulierung von Anträgen, Zuziehung von beteiligten oder nicht beteiligten Staaten, die Rechtswirkung der Protokollierung abgesprochener Teilergebnisse, die Form der Abfassung der endgültigen Vereinbarungen und endlich die Anwendung materieller völkerrechtlicher Grundsätze selbst, all dies kann, ja muß seinen Sinn darin finden, irgendwie zu der Aufgabe, den Interessenausgleich zwischen den Staaten gerecht zu gestalten, beizutragen.

[1] Vgl. über die Rechtsregel als Kampfregel für den Einsatz der Volkskräfte Bruns: Die politische Bedeutung des Völkerrechts, S. 3; s. auch Bilfinger: Sicherheit, föderativer Gedanke und Gleichgewicht der Macht. VBuVR 2. Jg., S. 296.

Auch der einzelne völkerrechtliche *Vertrag,* ob politisch oder nicht, muß dieser Fragestellung unterworfen werden können. In jedem ihrer Teile muß die Aufgabe der Rechtsordnung als Ganzes und des Rechtes überhaupt aufgespürt werden können. Wie jede Rechtsregel, so muß auch jede Vereinbarung, jeder Vertrag seinen Beitrag zur Erfüllung des Ordnungszweckes leisten. Er kann dies entweder dadurch tun, daß er selbst den Ausgleich *sachlich* enthält, wie jeder Handelsvertrag einen Ausgleich sich gegenüberstehender wirtschaftlicher Interessen enthält. Er kann andererseits lediglich *formal* einen Beitrag zur Organisation des Ausgleiches leisten, indem er geeignete Verfahrensarten zur Verfügung stellt. Dies tut z. B. jeder Schiedsvertrag, auf andere Weise eine politische Konsultationsklausel oder die Völkerbundssatzung etwa in den Art. 11 und 15.

Verträge, die in diesem Sinne ihren Beitrag zum Ordnungszweck leisten und damit einen Baustein zur Gesamtstruktur der Gemeinschaftsordnung darstellen, dem Aufbau der „Verständigung" und „Zusammenarbeit" zwischen den Staaten dienen, können aufbauende oder *konstruktive Verträge* gennant werden[1]. Verträge, deren Zweck jedoch dahin gehen sollte, die Möglichkeit eines Interessenausgleiches in bestimmter Hinsicht oder überhaupt zu verhindern, werden wir *destruktive Verträge* nennen, wie jede Vereinbarung, die sich dem Ordnungszweck und der Ordnungsaufgabe einer bestimmten Rechtsgemeinschaft entgegenstellen will, von dieser Ordnung als zersetzend mißbilligt wird.

I. Kapitel.

Bündnisverträge der ersten Nachkriegszeit.

§ 1. Der französisch-tschechische Vertrag vom 25. Januar 1924.

Der Vertrag zwischen Frankreich und der Tschechoslowakei vom 25. Januar 1924 ist der inhaltlich umfangreichste der vor Locarno abgeschlossenen französischen Bündnisverträge [2].

In Art. 1 des Vertrages vereinbaren die Parteien, sich über diejenigen auswärtigen Fragen zu verständigen, die geeignet sind, ihre Sicherheit zu gefährden und diejenige Ordnung zu beeinträchtigen, die durch die von ihnen beiden unterzeichneten Friedensverträge errichtet wurde. Art. 2 enthält die Vereinbarung, sich über die zum Schutze ihrer gemeinsamen Interessen geeigneten Maßnahmen ins Einvernehmen zu setzen, im Falle diese bedroht wären[3].

[1] Scheuner (VBuVR 3. Jg., S. 743) prägt den guten Ausdruck „Verständigungsvertrag".

[2] Pol. Vertr. I, S. 141; daneben steht die im Wortlaut nicht veröffentlichte belgisch-französische Militärkonvention vom 7. September 1920 und der Vertrag mit Polen vom 19. Februar 1921, Pol. Vertr. I, S. 15 und 23.

[3] Article 1. — Les Gouvernements de la République française et de la République tchécoslovaque s'engagent à se concerter sur les questions extérieures de nature à mettre en danger leur sécurité et à porter atteinte à l'ordre établi par les Traités de paix dont ils sont l'un et l'autre signataires.

Article 2. — Les Hautes Parties contractantes se mettront d'accord sur les mesures propres à sauvegarder leurs intérêts communs dans le cas où ils seraient menacés.

Diese Vereinbarungen haben nicht den Zweck, irgendwelche zwischen den Parteien bestehenden Fragen zu regeln, es wird in ihnen kein Ausgleich sich gegenüberstehender Interessen vorgenommen, wie dies etwa der Sinn eines Handelsvertrages oder eines Grenzvertrages wäre. Die wiedergegebenen Bestimmungen des Vertrages beruhen vielmehr auf einem Tatbestand gleichliegender Interessen der beiden Staaten. Sie gehen von dieser Lage als einer tatsächlich gegebenen aus und erheben sie dadurch in das Gebiet rechtlicher Regelung, daß sie die Aufrechterhaltung dieser Gleichrichtung der Interessen, also die Aufrechterhaltung derjenigen tatsächlichen Lage, auf der diese Gleichrichtung beruht, zum Vertragszweck und damit zur Vertragspflicht machen. Dieser Zweck des Vertrages ist in der Präambel deutlich bezeichnet, insbesondere mit den Worten, daß die Vertragschließenden entschlossen sind, „die Einhaltung der juristischen und politischen Ordnung sicherzustellen, die durch die Verträge errichtet worden ist, die sie gemeinsam unterzeichnet haben“ [1]. Das Mittel zur Durchführung dieses Vertragszweckes ist die Vereinbarung, daß beim Eintreten politischer Umstände, die eine Änderung dieser Lage zur Folge haben könnten, beide Staaten von Rechts wegen gemeinsam handelnd vorzugehen haben.

Der Sprachgebrauch, einen solchen Vertrag als „Bündnis“ zu bezeichnen (der Vertrag nennt sich traité d'alliance et d'amitié), steht mit der bis dahin herrschenden völkerrechtlichen Terminologie nicht im Einklang, da man für den Begriff des Bündnisses stets das Versprechen einer Hilfeleistung in einem den Kriegsfall umfassenden „casus foederis“ verlangte. Ein solches enthält dieser Vertrag in sich und ausdrücklich jedenfalls nicht. Sein Wesensmerkmal liegt darin, daß er seine Wirkung vor allem in Friedenszeiten ausüben soll. Er ist weniger ein „Bündnis“ im überkommenen Sinn als eine „Bündelung“, eine Bündelung von Interessen nämlich, um diese im Wege der Friedensdiplomatie in bestimmter Weise gemeinsam einzusetzen.

Man hat bei der Erörterung der Nützlichkeit oder Schädlichkeit des Systems der Bündnisverträge vor dem Weltkriege diesem den Vorwurf gemacht, daß auch das nur auf den Kriegsfall berechnete Defensivbündnis die Wirkung hat, schon im Frieden Gruppierungen entstehen zu lassen, die, durch ein ihnen innewohnendes, auf ihren Ausbau und ihre

[1] Die Präambel des Vertrages lautet vollständig wie folgt:

„Le Président de la République Française et le Président de la République Tchécoslovaque,

fermement attachés au principe des engagements internationaux confirmé solennellement par le Pacte de la Société des Nations,

également soucieux de sauvegarder la paix dont le maintien est nécessaire à la stabilité politique et au relèvement économique de l'Europe,

résolus à cet effet, d'assurer le respect de l'ordre juridique et politique international établi par les traités qu'ils ont signés en commun,

considérant que pour atteindre ce but des garanties réciproques de sécurité contre une agression éventuelle, et en vue de la défense de leurs intérêts communs, leur sont indispensables,

ont désigné .....“

Kräftigung gerichtetes Gesetz immer starrer werdend, die bestehenden Gegensätze schärfer werden lassen und daher die Gefahr des Krieges vergrößern können, vor der sie schützen sollen. Bei einem Vertrage nach der Art des französisch-tschechischen Bündnisses ist diese Friedensgruppierung der Teilnehmer Hauptinhalt, nicht nur Nebenwirkung der Vereinbarungen.

Versucht man, den dargestellten Inhalt der Vereinbarungen unter einem rechtlichen Gesichtspunkt, dem der Gesamtordnung, zu beurteilen, so ist zu sagen, daß die gemeinsame Geltendmachung gleichgerichteter Interessen an sich nichts Beanstandenswertes enthält. Im Gegenteil wird die rechtliche Organisation eines zwischenstaatlichen Gesamtausgleiches mit einer gegebenen Gleichrichtung der Interessen mehrerer Gemeinschaftsmitglieder zu rechnen und auf sie als eine realpolitische Tatsache Rücksicht zu nehmen haben. Zweierlei jedoch muß bedacht werden:

Einmal können, wie überhaupt keine Verfahrensregel ohne den ihr innewohnenden sachlichen Zweck nur aus sich selbst heraus verstanden werden darf, auch diese Vereinbarungen nicht losgelöst von ihrer sachlich politischen Grundlage und dem rechtlichen Urteil über diese rechtlich betrachtet werden. Man kann daher nicht daran vorbeigehen, daß der status quo der Pariser Friedensverträge das Ergebnis eines Verfahrens ist, von dem heute auch schon weite Kreise außerhalb der unmittelbar betroffenen Staaten zugeben, daß es auf mannigfachen und schwerwiegenden Rechtsverletzungen beruht, Verletzungen des Vertragsrechtes (des Vorfriedensvertrages) und des gemeinen Rechtes (durch Ausschluß der Unterlegenen von den Friedensverhandlungen). Eine Verpflichtung, zur Aufrechterhaltung dieses status quo zusammenzuwirken, kommt also dem rechtlichen Versprechen gleich, zur Aufrechterhaltung eines nicht rechtmäßig entstandenen Zustandes zusammenzuwirken.

Ein konstruktives Element im Aufbau einer völkerrechtlichen Ordnung kann aber auch allgemein gesehen eine Vereinbarung über die gemeinsame Geltendmachung gleichgerichteter Interessen nur dann bilden, wenn der Grundgedanke dieser Vereinbarung wirklich ein aufbauender ist, wenn also das vorgesehene „Verfahren" als Teil einer möglichen Gesamtordnung zur Herbeiführung des rechtlichen Ausgleiches überhaupt *gedacht* ist. Wie gesagt, ist der in einer Gemeinsamkeit der Interessen mehrerer Staaten liegende Kräftezuwachs im Rahmen einer völkerrechtlichen Gesamtorganisation rechtlich durchaus zu beachten und im Rahmen des Gesamtausgleiches zu berücksichtigen, wenn die derart gleichliegenden Interessen sozusagen gemeinsam in den Gesamtausgleichsprozeß eingebracht und zu gemeinsamer Wirkung anderen Interessen gegenüber in die Waagschale geworfen werden sollen.

Dieses ist jedoch nicht der Ausgangspunkt des vorliegenden französisch-tschechischen Vertrages. Sein Zweck ist wie der aller unter der Bezeichnung „Barrierenverträge" bekannten Nachkriegsbündnisverträge die Aufrechterhaltung des status quo unter allen Umständen, jene Haltung, der das Schlagwort „Revision ist Krieg" entsprungen ist. Dieser Zweck ist in vollkommener Weise natürlich dann erreicht, wenn es gelingt, schon

das Eintreten in irgendein Verfahren völkerrechtlichen Ausgleiches, in eine Diskussion über Interessengegensätze, in ein Verfahren zur Verhandlung von bestimmten Verträgen gegenüber bestimmten dritten Staaten u. a. m. zu verhindern und damit die Möglichkeit einer ausgleichenden Veränderung des status quo, die jeder organisierte Interessenkampf, auch der mit ungleichen Kräften, enthält, von vornherein und schon im Keim auszuschalten. Man muß sich dabei vor Augen halten, wie außerordentlich weit der Begriff des status quo durch die Bezeichnung „ordre juridique et politique" in der Präambel des Vertrages gefaßt ist.

Das Wesen, der Sinn dieses Vertrages besteht also nicht in dem Gedanken, mit gemeinsamen Kräften in einen etwa notwendig werdenden Interessenausgleich mit anderen Staaten *einzutreten*, sondern in der Absicht, einen solchen Interessenausgleich und seine Einleitung mit gemeinsamen Kräften überhaupt *zu verhindern*. Daß dem so ist, kann aus anderen Bestimmungen des französisch-tschechischen Vertrages weiter verdeutlicht werden:

Ein technisches Mittel zur Durchführung dieser in den zitierten Art. 1 und 2 grundsätzlich niedergelegten Politik bildet z. B. die Bestimmung des Art. 7 des Vertrages, die sich in ähnlicher Form in fast allen Verträgen dieses Typus findet. Die Parteien vereinbaren darin, sich früher abgeschlossene politische Verträge mitzuteilen und vor allem, sich vor dem Abschluß neuer derartiger Verträge miteinander zu besprechen [1].

Es ist klar, daß der politische Sinn dieser Bestimmung weniger in einem etwaigen Recht der Tschechoslowakei liegt, in französische Vertragspläne Einsicht zu nehmen, als daß der Quai d'Orsay auf diese Weise ein Kontrollrecht über die tschechische Außenpolitik erhalten hat. Die Frage, welcher Vertrag etwa den verbündeten Partner in eine Situation verstricken könnte, in der er gegebenenfalls genötigt werden könnte, sich über eine Änderung des bestehenden europäischen Status zu unterhalten, soll praktisch in Paris entschieden werden.

In diesem Punkte kommt ein Wesensmerkmal einer großen Zahl der Nachkriegsbündnisverträge zum Ausdruck: nämlich der diesem Vertragssystem zugrunde liegende eigenartige Begriff der „gemeinsamen Interessen", deren Schutz die Verträge dienen sollen [2]. Was die „communs intérêts" im einzelnen Fall gebieten, wird in einem dergestalt zwischen einer Großmacht und einem kleineren Staat eingegangenen Vertragsverhältnis mit Naturnotwendigkeit durch die Interessen der Großmacht bestimmt. Zu diesem Zwecke müssen die „Interessen" der Vertragspartner auch über den Fall einer tatsächlich gleichen Interessenlage hinaus

[1] „Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se communiquer les accords intéressant leur politique en Europe centrale qu'elles ont conclus antérieurement et à se consulter avant d'en conclure de nouveaux. Elles déclarent que, à cet égard, rien dans le présent traité n'est contraire aux susdits accords et spécialement au traité d'alliance entre la France et la Pologne, aux accords ou arrangements conclus par la Tchécoslovaquie avec la République fédérale d'Autriche, la Roumanie, le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, non plus qu'à l'accord constaté par l'échange de lettres intervenu le 8 février 1921 entre le Gouvernement italien et le Gouvernement tchécoslovaque."

[2] Vgl. dazu unten Kap. III, S. 265ff.

sozusagen „gleichgeschaltet" werden. Die Interessenentscheidung im einzelnen Fall wird vereinheitlicht. Damit gerät der Vertrag in den Fragenbereich der Souveränität, der freien Entscheidung über die eigenen Angelegenheiten, das heißt insbesondere darüber, was dem eigenen Interesse entspricht. Im politischen Sinne jedenfalls ist diese Entscheidungsfreiheit mit diesen Verträgen berührt. Der stärkere Staat kann seinen schwächeren Partner unter Umständen auch dann an einem vernünftigen Ausgleich mit einem dritten Staat verhindern, wenn die tatsächlichen Interessen des Partners diesen Ausgleich an sich gebieten würden. Der Begriff „Interesse" erhält in dieser Formel der „gemeinsamen Interessen" etwas Unwirkliches, von der Lage der wirklichen Interessen Losgelöstes. Er wird festgelegt, formalisiert, zum abstrakten Ausdruck eines sachlichen politischen Grundsatzes gemacht. In Verträgen von der Art des vorliegenden ist der Ausdruck „gemeinsame Interessen" nichts anderes als eine Umschreibung für das Wort „status quo".

Die übrigen Artikel des französisch-tschechischen Vertrages fügen diesem Bild lediglich einige neue Züge hinzu:

Art. 3 enthält die Vereinbarung, daß die Parteien, im Bewußtsein der Bedeutung der politischen Grundsätze über die Unveräußerlichkeit der Unabhängigkeit Österreichs (Art. 88 des Vertrages von St. Germain und Genfer Protokoll vom 4. Oktober 1922) für den allgemeinen Frieden, sich über die zu ergreifenden Maßnahmen verständigen werden, im Falle die Beachtung dieser Grundsätze bedroht wäre.

Art. 4 bestimmt dasselbe für die Aufrechterhaltung der in den Erklärungen der Botschafterkonferenz vom 3. Februar 1920 und 1. April 1921 und der ungarischen Regierung vom 10. November 1921 getroffenen Abreden über den Ausschluß der Dynastie Habsburg von der Thronfolge in Ungarn.

Und in Art. 5 vereinbaren die beiden Regierungen, eine gemeinsame Haltung im Falle eines etwaigen Versuchs einer Restauration des Hauses Hohenzollern in Deutschland einzunehmen und sich über die diesenfalls zu ergreifenden Maßnahmen zu verständigen.

Die in diesen Artikeln getroffenen Vereinbarungen sind positivrechtlich einmal aus dem früher bereits erwähnten Grunde zu beanstanden, daß sie einen unrechtmäßig entstandenen Status einseitig aufrechterhalten wollen (hier handelt es sich um die Verletzung des im Vorfriedensvertrag zugesagten Rechtes der nationalen Selbstbestimmung). Auch die Art und Weise aber, in der die Vertragsstaaten über Fragen der Staatsform eines dritten Staates entscheiden und sich rechtlich ohne Rücksicht auf die völkerrechtliche Lage im einzelnen Fall auf eine bestimmte politische Haltung festlegen und gegenseitig binden wollen, kann zu rechtlichen Erwägungen Anlaß geben. In der sich auf das Deutsche Reich beziehenden Frage zunächst besteht eine rechtliche Regelung, an der das Reich beteiligt wäre, überhaupt nicht. Die in dem Bündnisvertrag getroffene Vereinbarung bedeutet daher eindeutig die Verpflichtung der Vertragsstaaten zu rechtswidriger Einmischung in die eigenen Angelegenheiten eines fremden

Staates[1]. In der Habsburgerfrage andererseits liegen insbesondere die Abreden in dem Notenwechsel zwischen der Botschafterkonferenz — also den allierten und assoziierten Hauptmächten — und Ungarn vor. Der tschechisch-französische Vertrag enthält nun, ohne daß der Gegner und die anderen Teilnehmer der früheren Abreden zugezogen wurden, eine Festlegung nur eines dieser Teilnehmer, Frankreichs, gegenüber einem an dem früheren Rechtsvorgang nicht beteiligten Staate, der Tschechoslowakei, über die Haltung dieser Staaten in der Habsburgerfrage. Ohne im übrigen auf die politische und völkerrechtliche Bedeutung der Habsburgerfrage als solcher näher einzugehen, ist dieser Vorgang als der Ausdruck einer allgemeinen politischen Methode festzuhalten, die uns später noch des öfteren begegnen wird und die darin besteht, nach dem Abschluß eines politischen Vertrages oder eines ähnlichen Instrumentes die Entscheidungsfreiheit der Vertragsgenossen über die geregelte Materie durch die Übernahme von Bindungen gegenüber Staaten, die nicht der Vertragsgemeinschaft angehören, zu beeinträchtigen.

Die politischen Motive dieser Vereinbarungen sind bekannt. Während die Zeit Metternichs versuchte, ihre Interventionspolitik und ihr Legitimitätsprinzip als ein völkerrechtlich auf der Notwendigkeit einer homogenen monarchisch-christlich-europäischen Staatengemeinschaft beruhendes Prinzip zu begründen, ihre Politik also, ob mit Recht oder Unrecht, auf einen völkerrechtlichen Grundsatz, einen Gemeinschaftssatz zurückführte, entsprechen die obigen Verträge lediglich subjektiven politischen Interessen. Jedenfalls ist von den beteiligten Staaten noch keiner auf den Gedanken gekommen, im Gemeinschaftsinteresse etwa die Einführung des Bolschewismus in anderen Staaten verhindern zu wollen.

Rechtstechnisch kommt das Wesen der behandelten Vereinbarungen, das nicht darin besteht, Ungeregeltes zu ordnen, sondern Geregeltes zu verewigen, in der Tatsache zum Ausdruck, daß, wenn in ihnen von der Bestätigung und der Sorge für die Einhaltung früherer Verträge, der Friedensverträge und anderer Rechtsakte, die Rede ist, es sich dabei immer um Vereinbarungen handelt, die von den nunmehr neu bestätigenden Staaten seinerzeit auf derselben Seite unterzeichnet worden sind. Eine derartige „Bestätigung" eines alten Vertrages ist natürlich etwas vollkommen anderes, als wenn eine solche zwischen Parteien vorgenommen wird, die sich in einem früher eingegangenen Rechtsverhältnis interessenmäßig gegenüberstanden. Wenn z. B. Österreich und die Tschechoslowakei in Art. 1 des sog. *Vertrages von Lany vom 16. Dezember 1921*[2] die Friedensverträge von St. Germain und Trianon bestätigen und ihre Ausführung in vollem Umfang versprechen, so ist das, jedenfalls formal gesehen, ein Vorgang eines völkerrechtlichen Interessenausgleiches. Daran ändert die Tatsache nichts, daß durch den Vertrag an der tatsächlichen politischen Gesamtlage sachlich nichts geändert wird und daher von seiten des einen Partners vielleicht eine Resignation in der Hinsicht vorliegt, daß er eine Ausgleichs-

[1] Vgl. v. Freytagh-Loringhoven: Regionalverträge, S. 70. — [2] Pol. Vertr. I, S. 75.

entscheidung in manchem nicht erreichen konnte. Selbst ein erhebliches Mißverhältnis im Ergebnis eines solchen Instrumentes zuungunsten des politisch Schwächeren zerstört im Prinzip den konstruktiven Charakter eines solchen Instrumentes nicht.

Gerade aus solchen Beispielen ergibt sich, daß der Vorgang „Ausgleich" nicht mit „Änderung des status quo" oder „Revisionismus" begrifflich identisch ist, geschweige denn, daß eine Politik des status quo wesensmäßig etwas Unrechtmäßiges an sich hätte. Der Ausgleich kann trotz Aufrechterhaltung, ja auf der Grundlage des status quo eingeleitet und begonnen werden. Das läßt sich an Vereinbarungen vom Typus des Vertrages von Lany daran erkennen, daß das sachliche Ausgleichsmoment, das do ut des, dafür an anderer Stelle hervortritt. Das muß schon aus dem rein tatsächlichen Grunde so sein, weil natürlich der in einer freiwilligen Bestätigung des an sich unerwünschten status quo liegende Verzicht ohne ein irgendwie geartetes Entgelt nicht zu erreichen sein wird[1]. Im Falle des Vertrages von Lany findet sich dieses ausgleichende Entgelt, abgesehen von den in Aussicht gestellten wirtschaftlichen Vorteilen, die für Österreich eine Haupttriebfeder zum Abschluß waren, z. B. in dem Versprechen der Tschechoslowakei auf Schutz des österreichischen Territoriums (Garantie), in der Zusage politischer Unterstützung, Wahrung der Neutralität im Fall eines Angriffes auf Österreich (es handelte sich insbesondere um die wegen der Karlsputsche unsicheren Beziehungen zu Ungarn), Zusage, keine mit diesem Vertrage nicht zu vereinbarenden Verträge mit anderen Staaten einzugehen (Allianzen), und endlich in der Vereinbarung, Streitigkeiten „à l'amiable" zu erledigen.

Während ein Vertrag dieser Art also eine Interessenentscheidung zwischen den beteiligten Interessengegnern enthält, bezieht sich ein Vertrag von der Art des französisch-tschechischen Bündnisses auf den Rechts- oder Interessenstatus eines dritten, am Vertrage nicht beteiligten Staates. Er enthält eine Entscheidung über diesen wesentlich interessierende Fragen, ohne ihn doch zu dieser Entscheidung zuzuziehen, ja, mit der Absicht, diese Fragen ohne Rücksicht auf seinen politischen Willen in bestimmter Weise zu behandeln.

Ein *rechtlicher* Interessenausgleich kann nun aber im Völkerrecht nur im Wege der Zuziehung aller beteiligten Interessenten zu dem „Ausgleichsverfahren" vor sich gehen, da eben nur Interessenten und kein unparteiischer oberster Richter vorhanden ist, der diese Interessen von sich aus objektiv abwägt. Auf diesem Gesetz beruhen die allgemeinen völkerrechtlichen

[1] Vgl. für die ähnliche Struktur des Vertrages von Locarno unten Kap. II, S. 237. Übrigens soll hiermit nichts zu der Frage gesagt sein, ob ein derartiger Vertrag nur der Beginn eines Ausgleichs hinsichtlich des status quo oder dessen endgültige Anerkennung darstellt. Das kommt ganz auf die Umstände des einzelnen Falles an. Im Falle des Vertrages von Lany ist diese Frage Gegenstand einer Erörterung im österreichischen Bundesrat geworden. Vgl. die Ausführungen des Berichterstatters Hugelmann [Protokolle des Bundesrats 1920—25, Sitzg. vom 27. Januar 1922, insbes. S. 385, 388, 403 (391)], nach denen z. B. das Recht der Selbstbestimmung durch eine Mitteilung an die tschechische Regierung ausdrücklich vorbehalten wurde, usw.

Grundsätze von der Souveränität, dem Verbot der Verfügung über Rechte Dritter, der nur durch Willensbeteiligung auferlegbaren Verpflichtung, dem Prinzip der Einstimmigkeit und andere der Praxis angehörige Regeln, wie das Gebot der Zuziehung Beteiligter zur Behandlung irgendwelcher Angelegenheiten auf Kongressen oder Konferenzen oder im Völkerbundsrat (Art. 5 der Satzung). Verträge nach der Art des französisch-tschechischen Bündnisvertrages haben im Gegenteil den Zweck, die Geltendmachung des politischen Willens gewisser hauptbeteiligter Gemeinschaftsmitglieder auszuschalten. Daß auf solcher Grundlage keine stabile, ausgeglichene Ordnung aufgebaut werden kann, ist nicht bestreitbar [1].

§ 2. Die Ringverträge der Kleinen Entente [2].

Die in den Jahren 1920—1922 abgeschlossenen Bündnisverträge [3] zwischen den heute durch den Organisationspakt der Kleinen Entente verbundenen Staaten sind alle fast gleich aufgebaut. Es ist nicht notwendig, alle Einzelheiten ihres Inhaltes darzustellen. Das Ergebnis würde im wesentlichen kein anderes sein wie bei dem französisch-tschechischen Vertrag von 1924.

In ihrer Präambel enthalten die Verträge die Angabe ihres Zweckes: die Aufrechterhaltung der durch die Friedensverträge errichteten Ordnung. Sie nennen sich Defensivbündnisse, enthalten eine militärische Allianzklausel und das Versprechen diplomatischer Hilfeleistung.

Das Bündnis zwischen der Tschechoslowakei und Jugoslawien ist in zwei verschiedenen Verträgen enthalten, nämlich das Militärbündnis gegen Ungarn in dem Vertrag vom 14. August 1920, das diplomatische Bündnis in dem Vertrag vom 31. August 1922, der keinen anderen Zweck hat, als die Ausdehnung der militärischen Zusammenarbeit auf die Friedensdiplomatie: Mitteilung des gegenseitigen Vertragssystems, wirtschaftliche Zusammenarbeit, gegenseitiges Versprechen „jeden militärischen und diplomatischen Beistandes (appui) in ihren internationalen Beziehungen" und Vereinbarung, sich zu verständigen (se concerter) über die Mittel zum Schutze ihrer etwa bedrohten „gemeinsamen Interessen". Die zuständigen Behörden sollen sich über die Anwendung des Vertrages im einzelnen

[1] Der Vollständigkeit halber sei die in Art. 6 des Vertrages enthaltene Schiedsklausel erwähnt. Eine solche ist natürlich an sich konstruktiv, da sie eben den Ausgleich von Interessengegensätzen, wenn auch nur rechtlicher Natur, zum Gegenstand hat. Immerhin kann die Frage aufgeworfen werden, welchen Einfluß der Zweck des Gesamtvertrages auf eine solche einzelne Bestimmung ausübt, und ob diese in ihrem Zusammenhang nicht eher den Namen eines Mittels zur „Gleichschaltung" der Interessen als eines solchen zum „Ausgleich" derselben verdient (ähnlich wie Art. 7, vgl. oben S. 221f).

[2] Vgl. außer der unten zu § 11 angegebenen Literatur: Beneš: La Petite Entente, Esprit International 1927, 3, S. 300; Malynski: Les Problèmes de l'Est et la Petite Entente, Paris 1931; Rappaport: Die Kleine Entente als Problem der Bündnispolitik, Europ. Gespr. 1926, S. 366.

[3] Tschechoslowakei/Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen v. 14. August 1920 (Pol. Vertr. I, S. 7) und 31. August 1922 (Pol. Vertr. I, S. 8), Rumänien/Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen v. 7. Juni 1921 (Pol. Vertr. I, S. 46) und Rumänien-Tschechoslowakei v. 23. April 1921 (Pol. Vertr. I, S. 42).

verständigen. Die beiden Verträge sind juristisch ein Ganzes, gleichsam nur ein Instrument. Das ist feststellenswert, weil sich darin zeigt, daß auch das diplomatische Bündnis von 1922 ein ausschließlich gegen Ungarn gerichteter Vertrag ist, obwohl der Name Ungarns nur im Text des Militärbündnisses vorkommt.

Dagegen ist in den übrigen Verträgen auch der Gegner des diplomatischen Bündnisses ausdrücklich als solcher bezeichnet. Die Formel lautet in dem tschechisch-rumänischen Vertrag vom 23. April 1921 (Art. 4) so, daß die Parteien sich verpflichten, „sich über alle Fragen der auswärtigen Politik zu verständigen, die Bezug auf ihre Beziehungen zu Ungarn haben“ [1]. Art. 4 des rumänisch-jugoslawischen Vertrages vom 7. Juni 1921 lautet genau so, nur daß der Bezeichnung Ungarns noch die Bulgariens hinzugefügt wird.

Auch diese Verträge sollen für die unbedingte Aufrechterhaltung des politischen und territorialen status quo Sorge tragen und daher den Ausgleich mit Interessengegnern der Vertragsstaaten vermeiden helfen. Ihre Ausgleichsfeindlichkeit wird durch die ausdrückliche Benennung des gemeinsamen Gegners ganz besonders gestärkt, da die auf den natürlichen Ausgleich drängenden Kräfte sich für bestimmte Fälle und im Hinblick auf einen genau bezeichneten Gegner leichter und länger unterbinden lassen, als dies in einem umfassenderen Verhältnis möglich ist, z. B. in einem Vertrage mit allgemeiner gefaßten Verpflichtungen, insbesondere in einem Bunde, an dem auch andere, an diesen Fragen weniger interessierte Staaten teilnehmen. Denn je größer die Zahl der Fälle ist, in denen ein solches „Bündnis“ wirken soll oder je mehr Staaten sich in ihm zusammengeschlossen haben, desto größer muß auch die Zahl der Fälle werden, in denen die Durchführung des Bündnisziels für den einen oder anderen Teilnehmer kein unmittelbares Interesse hat. Je mehr fremde Interessen aber der einzelne Bundesgenosse mit zu verfechten hat, desto mehr wird er über die Gleichwertigkeit von Dienst und Gegendienst nachdenken, wodurch die starre Richtung und damit die Unbedingtheit eines derartigen Vertrages in der Regel verringert werden wird. Gerade hierin liegt ja der Ausgangspunkt der Forderung, Sanktionsverpflichtungen nur in enger gefaßten Regionalverträgen, nicht im universalen Völkerbunde wirksam werden zu lassen.

Zu erwähnen ist endlich die in diesen wie in anderen Bündnisverträgen enthaltene Klausel, durch die die Partner sich verpflichten, keine Allianz mit einer dritten Macht einzugehen, ohne vorher die Ansicht des Kontrahenten einzuholen (sans avis préalable de l'autre). Von der früher erwähnten Klausel über die gegenseitige Mitteilung abzuschließender politischer Verträge unterscheidet sich diese Bestimmung hinsichtlich ihrer politischen Wirkung durch ihre engere sachliche Begrenzung, die praktisch darauf hinausläuft, daß es jedem Partner selbst überlassen bleibt,

[1] Article 4. — Afin de coordonner leurs efforts pacifiques, les deux Gouvernements s'engagent à se concerter sur les questions de politique extérieure qui ont trait à leurs rapports avec la Hongrie.

was er für eine Allianz ansieht und als solche dem Vertragsgegner vorlegen will.

Im übrigen gehört ein solches Allianzverbot zu jenen Vereinbarungen, deren Wirkungsweise sich vollständig nach dem Wesen des Gesamtvertrages richtet. In einem groß angelegten kollektiven Instrument bundesartigen Charakters mit eigenem Ausgleichsverfahren wird ein Allianzverbot konstruktive Bedeutung haben, indem es den starren, ausgleichsfeindlichen Bündnissen und Bündelungen entgegenwirkt. So liegt es mit dem im Sinn des Völkerbundes liegenden[1] Allianzverbot für dessen Mitglieder. Aber auch in einem zweiseitigen Vertrag, wenn dieser, wie etwa der *italienisch-türkische Vertrag vom 30. Mai 1928*[2], von einem Ausgleichswillen zwischen den Kontrahenten getragen ist, gibt der Zusammenhang einer derartigen Vereinbarung *den* Sinn, eine mögliche Konfliktsursache zwischen den Beteiligten von vornherein und schon im Entstehungsgrunde zu verhindern. In den Ententeverträgen ist der Sinn dagegen der, die Vertragsstaaten vor einer Schwächung ihrer gemeinsamen Front gegen einen Dritten zu schützen. In diesen Verträgen ordnet sich die Klausel dem auf das Bündnis gerichteten Vertragszweck unter und dient der Verhinderung der Annäherung der Beteiligten an andere Staaten mit anderer Interessenlage.

Man muß für die richtige Beurteilung dieser Klausel bedenken, daß die Frage durchaus nicht klar ist, was als „Allianz" im Sinne dieser Verträge verboten sein soll. Die Praxis der Nachkriegszeit, Allianzen auch Verträge zu nennen, die sich ausschließlich auf die friedensmäßige Zusammenarbeit der Staaten beziehen, birgt die Möglichkeit in sich, daß mit diesem Verbot in weitem Umfang die rein friedensmäßige Annäherung und Zusammenarbeit und damit der Ausgleich mit anderen Staaten verhindert wird.

Aus der Formulierung dieser Allianzklausel in einem anderen Vertrag, der *Defensivallianz vom 3. März 1921 zwischen Polen und Rumänien* (Art. 6)[3], wird besonders klar, daß das Verbot nicht, wie es auf den ersten Blick scheinen könnte, die bündnismäßige Gruppierung der Staaten als solche verhindern soll. Dort wird nämlich dem Verbot der Zusatz angefügt, daß dies nicht gelten solle für Allianzen „im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der durch Polen und Rumänien gemeinsam unterzeichneten Verträge". Das Allianzverbot soll also nicht allgemein der Verhinderung von Konflikten, sondern der einseitigen Aufrechterhaltung einer gemeinsamen Interessenlage dienen. Eine Verstärkung dieser Front bleibt natürlich im Sinne des Vertrages zulässig. Dieser Zusatz entspricht völlig der

[1] Vgl. Scheuner: VBuVR 3. Jg., S. 744; Kraemer: Das Verhältnis der französischen Bündnisverträge zum Völkerbundspakt usw. S. 74ff.

[2] Pol. Vertr. I, S. 236.

[3] Pol. Vertr. I, S. 34; Art. 6 Abs. 1 und 2 lautet:

„Aucune des Hautes Parties contractantes ne pourra conclure une alliance avec une tierce puissance sans s'être concertée au préalable avec l'autre.

„Sont dispensées de cette condition, les alliances en vue du maintien des traités déjà signés en commun par la Pologne et par la Roumanie."

politischen Grundabsicht auch der im Augenblick besprochenen Verträge. Er ist gleichsam als stillschweigend auch in ihnen enthalten anzusehen.

§ 3. Andere einzelne Verträge.

Die von *Polen* mit seinen osteuropäischen Nachbarn geschlossenen Verträge sind weit weniger eindeutig zu charakterisieren. Sie haben beschränktere, besser konkretere politische Ziele und sind daher deutlicher auf die politische Lage im Verhältnis der Vertragsparteien *zueinander* abgestellt. Zwar enthalten auch sie den Ausdruck des Bestrebens, die gemeinsam erlangten Vorteile gemeinsam aufrechtzuerhalten. Diesem konnte aber eine so starre Formulierung wie etwa in den französischen Verträgen nicht gegeben werden, da die völlig neu entstandene politische Lage im Verhältnis der Vertragsstaaten zueinander selbst zu viele Probleme stellte, als daß über jenem einen Ziel alles andere vergessen werden konnte:

Der polnisch-rumänische Vertrag vom 3. März 1921[1] ist eine Defensivallianz gegen Rußland. Der russisch-polnische Krieg und die Sorge Rumäniens um den Besitz Bessarabiens bilden seinen Hintergrund. Der Vertrag gewinnt seine Wesensmerkmale durch die Tatsache, daß er fast ausschließlich den Kriegsfall im Auge hat und auf diesen zugespitzt ist. Damit verliert er an destruktiver Starrheit im Vergleich zu solchen Verträgen, die überwiegend auf die „Organisation des Friedens" im Sinne einer Verhinderung des Ausgleiches gerichtet sind. Es ist zwar richtig und wurde schon erwähnt, daß jedes auch rein militärische Bündnis die Tendenz hat, seine Wirkungen auf die Friedenszeit zu erstrecken, und Art. 2 des polnisch-rumänischen Vertrages enthält sogar ausdrücklich eine Klausel über gegenseitige Verständigung in Fragen der Politik gegenüber dem gemeinsamen östlichen Nachbarn. Überhaupt zeigt ein Vergleich dieses Vertrages mit den oben behandelten Verträgen der *Kleinen Entente*, daß die Tatbestände der getroffenen Regelungen, auf den ersten Blick jedenfalls, nicht sehr verschiedene sind. In beiden Fällen Zusammenschluß gegen einen befürchteten Angriff von seiten eines bestimmten Gegners, hier des nicht namentlich, aber doch klar bezeichneten Rußlands, dort Ungarns und Bulgariens. Und doch führt die politische Gesamtsituation dazu, die Verträge verschieden zu bewerten. Die Ententeverträge stellen ein Regime dar, dazu bestimmt, eine Gesamtlage aufrechtzuerhalten. Der polnisch-rumänische Vertrag hat ein engeres Ziel, man könnte fast sagen, man glaubt ihm die in ihm zum Ausdruck kommende Furcht vor dem unprovozierten Angriff in höherem Maße. Es liegt dies wohl schon daran, daß in den beiden Fällen die politische Kräftelage zwischen den sich jeweils gegenüberstehenden Lagern eine so völlig andere ist. Der polnisch-rumänische Vertrag gegen den übermächtigen Dritten zieht unter dem Rechtsordnungsgesichtspunkt eine gewisse Berechtigung aus dem Gleichgewichtsgedanken, dem eine den Notwendigkeiten des ordnenden und ausgleichenden Rechtssystems durchaus entsprechende Ausgangsvorstellung zugrunde liegt.

[1] Pol. Vertr. I, S. 34.

Dasselbe gilt in fast noch höherem Maße für den *polnisch-tschechischen Vertrag vom 6. November 1921* [1]. Die politischen Beziehungen der Vertragsstaaten enthalten auch hier zu viel ungelöste Fragen, als daß ein starres Bündnis zwischen ihnen möglich wäre. So wird die diplomatische Verständigung nur auf die Anwendung der gemeinsam unterzeichneten Verträge anstatt auf die allgemeine Politik erstreckt (Art. 1), die Allianz im Kriegsfalle wandelt sich zu „wohlwollender Neutralität" (Art. 2). Durch die Mitteilung der abgeschlossenen politischen Verträge (Art. 4) wird zwar die gemeinsame Stellung in der gleichen Front betont, an Stelle einer Vereinbarung, sich künftige Verträge vor Abschluß mitzuteilen, tritt aber das bloße *Versprechen*, keine dem vorstehenden Vertrag widersprechenden Vereinbarungen zu treffen (Art. 7). Andererseits sind eine Vereinbarung über Ostgalizien (Art. 3) und eine Schiedsklausel reine Ausgleichsbestimmungen.

Eine für die andere Grundhaltung dieser Verträge bezeichnende Kleinigkeit ergibt sich aus einem Vergleich des Art. 5 des letzteren Vertrages mit Art. 5 des französisch-polnischen Bündnisvertrages vom 19. Februar 1921, der, zwar kürzer und weniger ausgebildet, doch wesensmäßig dem französisch-tschechischen Vertrag entspricht. In beiden Fällen bestanden zwischen den Vertragsstaaten offene Wirtschaftsfragen, die geregelt werden mußten. Der polnisch-tschechische Vertrag nun sieht die Einleitung von Wirtschaftsverhandlungen in Art. 5 in der Art eines pactum de contrahendo vor [2], so daß die nötigen Ausgleichsverhandlungen in *Anwendung des Vertrages* selbst vor sich zu gehen haben. Anders verhält sich Art. 5 des französisch-polnischen Vertrages, der das Inkrafttreten des Vertrages von dem Abschluß der Wirtschaftsverhandlungen abhängig macht [3]. Diese sollen also *außerhalb* der Vertragswirkungen vor sich gehen. Der Bündelungszweck des Vertrages erfordert hier den vorherigen Ausgleich zwischen den Parteien, um zu einer vollen Wirksamkeit des beabsichtigten Einsatzes ihrer gleichgerichteten Interessen zu gelangen.

Die Verträge *Italiens* aus dieser Zeit [4] fügen sich mehr oder weniger in das Bild der französischen Bündnisverträge ein und sind ein Ausdruck der Tatsache, daß die italienische Politik zu jener Zeit eines eigen-politischen Antriebes und selbständiger Fragestellungen in ihrem Verhältnis zu den in Frage stehenden Staaten noch ermangelte.

Jedoch unterscheidet sich der Vertrag zwischen Italien und dem Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen vom 27. Januar 1924 in einem erwähnenswerten Punkte von dem Typ des destruktiven Bündnisvertrages. Er geht nämlich neben dem Fall der gemeinsam zu vertretenden

[1] Pol. Vertr. I, S. 56.

[2] Art. 5: „Une convention commerciale entre la Tchécoslovaquie et la Pologne réglera entre ces deux Etats toutes les questions économiques et financières, ainsi que celles relatives au transit."

[3] „Le présent Accord n'entrera en vigueur qu'après la signature des accords commerciaux actuellement en négociation", Pol. Vertr. I, S. 23f.

[4] Vertrag mit dem Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen vom 12. November 1920 (Pol. Vertr. I, S. 20ff.) und 27. Januar 1924 (a.a.O. S. 143), mit der Tschechoslowakei vom 5. Juli 1924 (a.a.O. S. 147).

gleichen Interessen (Art. 1 und 3) gesondert auf den Fall eines Interessenkonfliktes *nur eines* der beiden Partner mit einem Dritten ein. Im Falle eines Angriffes auf den Partner sieht er Neutralität vor (Art. 1, Satz 1), im Falle eines bestimmten anderen Interessenkonfliktes sieht er wohlwollende Unterstützung sowie politischen und diplomatischen Beistand von seiten des anderen vor, und zwar mit dem Zweck, „um zur Beseitigung der äußeren Ursache dieser Bedrohung beizutragen" (Satz 2)[1]. Wurde oben von dem tschechisch-französischen Vertrag gesagt, daß seine Ziele sich nicht einmal in dem Sinne auf den Aufbau des völkerrechtlichen Interessenausgleiches richten, daß die beiden Kontrahenten in einem Interessenausgleichsverfahren mit einem Dritten ihre Kräfte gemeinsam einsetzen wollen, sondern in erster Linie darauf, einen solchen Interessenausgleich überhaupt unmöglich zu machen, so läßt sich das von der genannten Vereinbarung in dem italienischen Vertrage nicht sagen. Angesichts der weichen Formel, die gewählt wurde, kann in dem hier vorgesehenen Fall die Tätigkeit des helfenden Partners eine echte *Vermittlung* werden. Der zugesagte Beistand zur Beseitigung der Ursache der Bedrohung könnte auch in *der* Weise geleistet werden, daß selbst durch Einwirkung auf den eigenen Partner zu Mäßigung und Nachgeben eine echte Ausgleichsentscheidung mit dem dritten Staat herbeigeführt wird. In diesem Verzicht auf künstliche Gleichschaltung der Interessen, vielmehr Beschränkung auf die gemeinsamen, natürlicherweise gleichliegenden Interessen im Verein mit einer Zusammenarbeit zum Zwecke der Kräftigung oder Sicherung der Interessengemeinschaft durch Förderung des politischen Ausgleiches mit Dritten liegt ein ausgesprochen aufbauendes Element eines Vertrages, der trotzdem seinem Inhalt nach ein Bündnis ist.

§ 4. Vergleichender Blick auf das Bismarcksche Bündnissystem[2].

Man kann die Frage aufwerfen, ob sich „Bündnisverträge" sinnvoll überhaupt unter dem Gesichtspunkt ihres Wertes für den zwischenstaatlichen Interessenausgleich betrachten lassen, da das Wesen der politischen Haltung, die in ihnen zum Ausdruck kommt, eben Bündnis und nicht Ausgleich ist. Eine solche Erwägung würde einmal die allgemeine rechtliche Bewertung solcher Vertragsarten für das Ordnungssystem völkerrechtlicher Gemeinschaften nicht berühren können. Darüber hinaus aber ist festzustellen, daß Bündnis und Bündnis keineswegs von vornherein gleichzusetzen ist. Es gibt auch Bündnisse, die ihrer Natur nach

[1] Art. 2: „Au cas où l'une des Hautes Parties contractantes deviendrait l'objet d'une agression non provoquée de la part d'une ou de plusieurs Puissances, l'autre Partie s'engage à rester neutre pendant toute la durée du conflit. Egalement au cas où la sécurité et les intérêts d'une des Hautes Parties contractantes seraient menacés par suite d'incursions violentes, provenant du dehors, l'autre Partie s'engage à lui prêter par son concours bienveillant son appui politique et diplomatique dans le but de contribuer à faire disparaître la cause extérieure de ces menaces."

[2] Vgl. dazu Rogge: Nationale Friedenspolitik, S. 70ff.; Graf zu Stolberg-Wernigerode: Bismarcks Bündnissystem und seine Lehren; Baron Nolde: L'alliance franco-russe. Les origines du systeme diplomatique d'avant-guerre. Paris 1936.

nicht „starr" sind und die auf ihre Weise der Ausgleichsforderung der Rechtsordnung gerecht werden. Schon bei der Betrachtung der Nachkriegsverträge in den voranstehenden Paragraphen ergaben sich gewisse Unterschiede in dieser Richtung. Ein kurzer Blick auf das sog. Bismarcksche Bündnissystem kann diese Anschauung erweitern. Dort wird erkennbar, daß der Aufbau der vertraglichen Beziehungen von einer völlig anderen Auffassung darüber ausgeht, welches die Aufgaben einer zwischenstaatlichen Zusammenarbeit und damit die Grundlagen einer völkerrechtlichen Gemeinschaftsordnung sind.

Das deutsche Reich befand sich nach 1870/71, wie Frankreich nach 1918, in der Lage dessen, dem die Vorteile einer kriegerischen Auseinandersetzung zugefallen sind und dessen Hauptinteressen daher in der Aufrechterhaltung des status quo bestehen. Und doch, mit wie anderen Methoden geschah dies, mit wieviel größerer Einsicht in das Interesse der Gemeinschaft an einer Diplomatie, „die den natürlichen Lebensbedürfnissen der Mächte ihren Lauf läßt und sie nur in ihrem Verhältnis zueinander auszugleichen sucht" [1].

Bismarcks berühmte Darstellung der Politik des Deutschen Reiches „als ehrlicher Makler" [2] beschränkt sich in ihrer Bedeutung keineswegs auf die besondere Rolle Deutschlands auf dem Berliner Kongreß. Die Haltung des „ehrlichen Maklers" ist vielmehr für die gesamte Politik Bismarcks auf der Höhe seiner europäischen Stellung kennzeichnend. Diese europäische Rolle des deutschen Kanzlers hat auch eine völkerrechtlich bedeutungsvolle Seite, ist es doch, als ob das ewige Gesetz der völkerrechtlichen Rechtsentstehung, nach dem das Recht aus dem Kampf gleichgeordneter Interessen ohne höhere, entscheidende Instanz gefunden werden muß, unter der Hand des Meisters auf kurze Zeit eine Abwandlung erfahren könne, als ob das Genie eines einzelnen Staatsmannes die Rolle des die Interessen gegeneinander abwägenden und ausgleichenden Richters und Gesetzgebers bis zu einem gewissen Grade zu übernehmen imstande sei. Der Versuch, der Technik Bismarcks in dieser Rolle als „ehrlicher Makler", als „Kapellmeister des europäischen Konzerts" oder „Schiedsrichter Europas" unter rein völkerrechtlichen Gesichtspunkten nachzugehen, würde sicherlich lohnen. Hier muß es genügen, der ausgleichenden *Wirkung* seiner Politik einige Hinweise zu widmen.

Auch der Bündnisvertrag im außenpolitischen System Bismarcks trug naturgemäß seinen eigentlichen politischen Sinn nicht im Verhältnis der Bündnispartner zueinander, sondern im Verhältnis der beiden Partner nach außen, zu einem dritten Staat. Diese Wirkung nach außen ist aber bei den Bismarckschen Bündnisverträgen ihrem Sinn und Zweck nach eine andere als bei den meisten Bündnisverträgen der Nachkriegszeit. Diese sollen den friedlichen Interessenausgleich eines Partners mit dem in Betracht kommenden Dritten verhindern, und die Partner wollen daher gegen diesen gemeinsam gerüstet sein. Bismarcks Bündnissystem entstand

[1] H. Oncken: Das Deutsche Reich und die Vorgeschichte des Weltkrieges, Bd. I, S. 216.
[2] Reichstagsrede vom 19. Februar 1878, Stenogr. Berichte Bd. 47 (1878), S. 95ff.

gerade entgegengesetzt aus dem Wunsche, mit jenem dritten Staat in einen friedlichen Ausgleich einzutreten. Das Bündnis „gegen" diesen Staat sollte ihn einem solchen Ausgleich zugängig machen. Nur dann, wenn der Dritte dem nicht entgegenkam und seine Interessen kriegerisch geltend machen wollte, sollte das Bündnis bewirken, seine Partner gegen einen solchen Versuch gerüstet zu finden.

Dieser Ausgleichszweck kommt z. B. für das deutsch-österreichische Bündnis von 1879 im Hinblick auf die Haltung Rußlands sehr deutlich in den Äußerungen Bismarcks zum Ausdruck. Der Vertrag mit Österreich war nicht Selbstzweck, er sollte sich nicht in der Interessenbündelung erschöpfen. Er sollte vielmehr seinen Partnern den Weg zu Rußland öffnen. Der Grund für den Abschluß des Bündnisvertrages lag in der fortgesetzten unfreundlichen, wenig „ausgleichsbereiten" Haltung Rußlands, die zuletzt in dem Schreiben des Zaren vom 15. August 1879 an Kaiser Wilhelm I. zum Ausdruck kam. Trotzdem soll der Bündnisvertrag mit Österreich nach dem Willen Bismarcks keine „Spitze" gegen Rußland haben. Er soll den Zweck erfüllen, das deutsch-russische Verhältnis elastischer zu gestalten, indem er die Gefahr beseitigt, daß Deutschland durch Nachgiebigkeit in russische diplomatische Abhängigkeit gerate. Bismarck befürchtet, daß, wenn das Bündnis mit Österreich nicht abgeschlossen werde, „die weiche und freundliche Behandlung dieser ersten russischen Drohung in der Zukunft als Versuchung zu einer Wiederholung ähnlicher politischer Mißgriffe wirken könnte"[1]. Um die deutsch-russischen Beziehungen nicht auf eine solche Grundlage zu stellen, also geradezu, um es Deutschland zu ermöglichen, unter Umständen auch durch *Nachgiebigkeit seinerseits* den Ausgleich mit Rußland zu fördern, empfiehlt Bismarck dem Kaiser das Bündnis mit Österreich: „Mit der österreichischen Assekuranz versehen, können wir uns aber erneuten russischen Freundschaftsversicherungen, zu welchen die schonende Haltung der Antwort Euerer Majestät[2] und die Sendung Manteuffels vielleicht geführt haben mögen, ohne Gefahr hingeben und, neben den vertragsmäßig gesicherten Beziehungen zu Österreich, die russische Freundschaft mit aller Sorgfalt und Friedensliebe pflegen[3]."

Bismarck weist geradezu darauf hin, daß der Vertrag sich mittelbar sogar als für *Rußland nützlich* erweisen kann, wenn er an den Kaiser schreibt: „Ohne ausdrückliche Mitteilung Graf Andrássys darüber, habe ich den Eindruck gewonnen, daß zwischen Österreich und England und durch England mit Frankreich das westmächtliche Bündnis von 1855 in antirussischer Diplomatie aber ohne Kriegsabsicht in Arbeit, vielleicht gesichert ist. Wir werden moderierend auf die Tendenzen wirken, wenn

[1] Gr. Pol. Bd. III, S. 41.

[2] Auf den erwähnten Brief des Zaren vom 15. August 1879.

[3] Gr. Pol. Bd. III, S. 41; diese Ausführungen entsprechen zu sehr der Gesamthaltung Bismarcks, als daß sie als ein „argumentum ad hominem" dem Kaiser gegenüber abgetan werden könnten, der bekanntlich dem Vertrag wegen seiner Gefahr für die freundschaftlichen Beziehungen zu Rußland widerstrebte.

wir Österreich die gegenseitige Assekuranz geben, welche auch unsere eigene Sicherheit unabweislich zu fordern scheint[1]."

Es ist interessant zu beobachten, wie die Ausgleichstendenz des Bismarckschen Bündnissystems sich von dem *Bündelungs*zweck entfernt und auf den *Bundes*gedanken zu bewegt. „Wie wenig", schreibt er über den Bündnisvertrag mit Österreich, „eine solche Defensivassekuranz bedrohlich für Rußland wäre, geht schon daraus hervor, daß unter den drei befreundeten Mächten je zwei miteinander, also Rußland auch mit Österreich und wir mit Rußland, *dasselbe* Bündnis schließen könnten, ohne daß die friedliche Verbindung à trois dadurch gelöst würde; sie würde nur um so fester verbürgt, wenn je zwei der drei Kontrahenten sich zusagen, gegen den Dritten, falls er sie bräche, zusammenzuhalten[2]."

Es liegt genau in dieser Linie und entsprach Bismarcks Absicht, wenn der deutsch-österreichische Vertrag später in das Drei-Kaiser-Bündnis von 1881 überging, eine Entwicklung, die Bismarck von vornherein als „ein ideales Ziel" dieser seiner Politik bezeichnet hatte[3]. In der Tat war es die unmittelbare Folge der deutsch-österreichischen Verhandlungen von 1879, daß Rußland sich für weitere 10 Jahre zur Unterhaltung besonders freundschaftlicher Beziehungen zu Deutschland entschloß[4]. Das Drei-Kaiser-Bündnis von 1881 aber ist ein echter Ausgleichsvertrag zwischen den drei Staaten; sein Inhalt läßt darüber keinen Zweifel[5]. Gerade darum wurde es von Österreich bekämpft, das einen „echten" Bündnisvertrag mit Deutschland haben wollte[6].

Als der deutsch-österreichische Bündnisvertrag im Jahre 1892 zum Dreibund erweitert wurde, änderte sich an der Mittlerstellung Bismarcks zwischen Österreich und Rußland[7] nichts. Es war für Bismarck geradezu ein Alpdruck, die deutsch-österreichischen Beziehungen etwa zu fest, d. h. *starr* werden zu sehen. Die Erörterungen über den casus foederis — und zwar in gleicher Weise vor wie nach Ablauf des Drei-Kaiser-Bündnisses — sollten Österreich immer wieder von Schritten abhalten, die Rußland auf den Plan bringen konnten. Die ständigen Mahnungen Bismarcks an die österreichische Adresse gefährdeten geradezu die deutsch-österreichischen Beziehungen[8]. Bismarck wollte bekanntlich den defensiven Charakter des Bündnisses sogar öffentlich, durch eine Parlamentsrede oder einen ähnlichen Akt feierlich festgelegt wissen.

Diese Meinungsverschiedenheiten führten so weit, daß man nicht nur in Österreich-Ungarn, sondern daß auch Bismarck selbst zu Zeiten an eine Lösung des Verhältnisses dachte: „Die Maßlosigkeit der Ansprüche,

[1] Gr. Pol. Bd. III, S. 23. — [2] Gr. Pol. Bd. III, S. 82, 83. — [3] Gr. Pol. Bd. III, S. 41, 42.
[4] Vgl. Baron Nolde: a. a. O. S. 236, 238f.
[5] Und zwar sowohl formell durch die Konsultationspflicht, die dann zwischen Rußland und Österreich so mangelhaft erfüllt wurde (vgl. das Promemoria Buchers: Gr. Pol. Bd. III, S. 365), wie materiell, insbesondere in dem dem Vertrage anhängenden Protokoll (Wortlaut s. Gr. Pol. Bd. III, S. 178f.).
[6] Vgl. z. B. Gr. Pol. Bd. III, S. 172 (Nr. 530). — [7] Vgl. z. B. Gr. Pol. Bd. III, S. 344 (Nr. 636).
[8] Vgl. zu all dem Gr. Pol. Bd. V, S. 26 (Nr. 969), S. 35 (Nr. 972), S. 136ff. (Nr. 1014 bis 1017), den berühmten Brief Gr. Pol. Bd. VI, S. 24 (Nr. 1163), ferner Gr. Pol. Bd. VI, S. 62 (Nr. 1184), S. 66 (Nr. 1186).

welche Graf Andrássy an unser österreichisches Bündnis stellt, das Verlangen einer vollständigen Einstellung des Deutschen Reiches in den Dienst ungarischer Wünsche, muß uns für die Fortsetzung des Bündnisses sehr bedenklich machen. Wir beabsichtigen nicht, durch das Bündnis uns an einen ungarischen Kometenschweif zu binden, sondern einen regelrechten Kreislauf in berechenbaren Dimensionen herzustellen." [1]

Es wurde schon gesagt, daß der Sinn dieses Systems durch die Auflösung des Drei-Kaiser-Bündnisses nicht berührt wurde, wenn auch die Handhabung des Ausgleichs durch Bismarck infolge der nun fehlenden rechtsförmlichen Beziehung zwischen Österreich und Rußland bedeutend schwieriger wurde. Daß Bismarck seine Stellung nach wie vor gleich auffaßte, läßt sich, ganz abgesehen von seiner nachfolgenden Praxis, schon rein äußerlich an der Art der Überleitung in das neue System des *Rückversicherungsvertrages* mit Rußland erkennen. Bismarck nötigte Rußland, als dieses das Drei-Kaiser-Bündnis nicht verlängerte, zum Abschluß des Rückversicherungsvertrages durch die Mitteilung des Rußland bis dahin unbekannten deutsch-österreichischen Vertrages von 1879. Der deutsch-österreichische Bündnisvertrag von 1879 wirkte also auch hier als ein Instrument des Ausgleichs. Mit seiner Hilfe gelang es, Rußland zur Fortführung eines Ausgleichsverhältnisses mit Deutschland und damit über Deutschland tatsächlich auch mit Österreich zu bestimmen [2].

In ähnlicher Weise, wenn auch wegen der anderen politischen Situation weniger ausgesprochen, benützte Bismarck seine Bündnisbeziehungen zu Rußland (und Italien), um England annäherungsbereit zu machen und in den Ausgleich einzuschalten [3]. Und bekannt und geradezu der gesamten Politik Bismarcks gegenüber Frankreich nach 1870 zugrunde liegend ist sein Bestreben, Frankreich außerhalb der durch den Krieg entschiedenen Elsaß-Lothringenfrage Ausgleichsmöglichkeiten zu eröffnen, am deutlichsten zur Zeit der Kongokonferenz von 1885 [4].

Das Bismarcksche System verlor seinen spezifischen Gehalt erst, als die Nachfolger des Meisters das „Spiel mit den fünf Kugeln" nicht mehr durchzuführen imstande waren. Mit dem „Abreißen des russischen Drahtes" trat die von Bismarck gefürchtete Gefahr ein, das Bündnis zum Selbstzweck werden zu lassen. So traten andere Gesetzlichkeiten an die Stelle des an einem Punkte aufgelösten Bismarckschen Systems eines zwischenstaatlichen Interessenausgleichs.

[1] Herbert Bismarck an den Botschafter in Wien, Gr. Pol. Bd. V, S. 147 (Nr. 1022).

[2] Vgl. dazu Gr. Pol. Bd. V, S. 233 (Nr. 1078), S. 242 (Nr. 1084), S. 244 (Nr. 1086).

[3] Vgl. z. B. Gr. Pol. Bd. IV, S. 300ff. (Nr. 883).

[4] Vgl. Gr. Pol. Bd. III, S. 395 (Nr. 662), überhaupt das ganze Kapitel 20 des Bandes III (S. 379ff.). In der zitierten Nr. 662 steht die Stelle: „Die Abwesenheit politischer Bedenken gestattet uns ... anzuerkennen, daß das französische Volk, welches dank der stärkeren Beimischung germanischen Blutes als die kräftigste unter den romanischen Nationen dasteht, die Stellung einer zivilisatorischen Vormacht in der romanischen Welt sowohl wie außerhalb Europas beanspruchen kann."

II. Kapitel.

Das Vertragswerk von Locarno[1].

Der Vertrag von Locarno hatte die Aufgabe, zwischen den beteiligten Staaten, in deren gegenseitigen Beziehungen schwere politische Spannungen bestanden hatten und fortwirkten, eine Befriedung auf lange Sicht herbeizuführen. An die Stelle der Gegensätzlichkeiten sollte eine Gemeinschaft treten, in deren Rahmen dieses Ziel verwirklicht werden könnte[2].

Ein völkerrechtlicher Vertrag, der sich eine solche umfassende Aufgabe setzt, wird regelmäßig zwei Voraussetzungen erfüllen müssen. Einmal muß er auf einer übereinstimmenden politischen Interessenentscheidung der Beteiligten beruhen, einer gemeinsamen politischen Grundhaltung, in der sich der Gemeinschaftswille offenbart. In je größerem Umfange es gelingt, durch diese gemeinsame Interessenentscheidung zu einer *ausgeglichenen* Interessenlage zwischen den Vertragsstaaten zu gelangen, um so stärker und dauerhafter wird die Grundlage des Vertrages, um so lebensfähiger die Vertragsgemeinschaft sein.

Der Vertrag wird zweitens, um die Dauer der Gemeinschaft, ihre Fortentwicklung, die Anpassung ihrer Ziele an veränderte Umstände, kurz, ihr Leben zu gewährleisten, auch für die künftige *Ausgleichbarkeit* entstehender Interessengegensätze zu sorgen haben. Diese Aufgabe stellt sich zunächst und vor allem im inneren Verhältnis der Vertragsstaaten zueinander. Zwischen ihnen entstehende Fragen oder Spannungen müssen in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsziel ausgleichbar sein. Darüber hinaus wird aber eine jede solche Vertragsgemeinschaft, auch wenn sie sich unmittelbar nur auf die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den Beteiligten selbst beziehen soll, auch die Möglichkeiten enthalten müssen, denjenigen Gefahren zu begegnen, die dem Gemeinschaftsziel möglicherweise aus den Beziehungen der Teilnehmer zu dritten Staaten erwachsen können.

---

[1] Literatur (vgl. auch die unten S. 259 Note 1 angegebenen Schriften): Bishop: The Locarno Pact. London 1926; Bourquin: Streiflichter zum Rheinpakt von Locarno, „Die Friedenswarte" 1935, S. 269; Chamberlain, Sir Austen: Down the Years 1935, Kap. X; Grigg, Sir Edward: The Merits and Defects of the Locarno Treaty etc., Intern. Affairs XIV (1935), S. 176ff.; Erich, Rafael: La question des zones démilitarisées, Rec. des Cours Bd. 26, S. 591; Fenwick: The legal significance of the Locarno Agreements. Amer. J. Int. Law Bd. 20, S. 108; Hoijer, Olaf: La sécurité internationale usw., 1930, Bd. II, Kap. VI, Bd. III. Kap. IV; Mathiot, André: Locarno (1925—1936), Rev. de Droit Intern. (La Pradelle) Bd. XVII, S. 534; Raafat, Waheed: Le problème de la sécurité internationale 1930, Teil III, Kap. 2; Salvioli: Gli accordi di Locarno, Riv. Dir. Int., Jg. 18, S. 429; Strupp: Das Werk von Locarno, 1926; Westarp, Graf von: Locarno, Berlin 1925. Die amtlichen *Materialien* sind enthalten in den Veröffentlichungen der deutschen Regierung (Materialien zur Sicherheitsfrage, I, 1925), der französischen Regierung („Pacte de sécurité" I und II, 1925) und der britischen Regierung (Cmd. 2435 (Misc. 7, 1925) und Cmd. 2468 (Misc. 9, 1925). S. ferner das Dokumentenwerk „Locarno" von Fritz Berber und die Zeitschrift „La Société des Nations", Jg. 1925 und 1926, die eine vollständige und handliche Dokumentation der Entstehungsgeschichte enthält, insbesonders auch die Reden, Parlamentsdebatten usw.

[2] Vgl. dazu die Reden der Regierungsvertreter nach der Unterzeichnung in London, Zeitschrift „La Société des Nations" 1925, S. 664ff.

Die Art und Weise, in der sich ein völkerrechtlicher Gemeinschaftsvertrag der Lösung dieser Aufgaben unterzieht, wird einen Maßstab für die Wertung des Vertrages im Sinne der völkerrechtlichen Gesamtordnung abgeben können. In den beiden folgenden Paragraphen soll das Vertragswerk von Locarno nacheinander unter den zwei genannten Gesichtspunkten, Ausgeglichenheit und Ausgleichbarkeit der Interessen, betrachtet werden.

§ 5. Die sachliche Grundlage des Vertrages.

Die politische Grundentscheidung des Vertragswerkes ist in den Art. 1 und 2 des Rheinpaktes[1] enthalten: Sämtliche Vertragschließenden, d. h. Deutschland, Frankreich, Belgien, England und Italien „garantieren jeder für sich und insgesamt (individuellement et collectivement) die Aufrechterhaltung des sich aus den Grenzen zwischen Deutschland und Belgien und zwischen Deutschland und Frankreich ergebenden status quo, die Unverletzlichkeit dieser Grenzen.... sowie die Beobachtung der Bestimmungen .... über die entmilitarisierte Zone" (Art. 1). Weiter verpflichten sich Deutschland und Belgien sowie Deutschland und Frankreich gegenseitig, „in keinem Falle zu einem Angriff oder zu einem Einfall oder zum Kriege gegeneinander zu schreiten" (Art. 2 Abs. 1). Von dieser Verpflichtung werden in Art. 2 Abs. 2 verschiedene Ausnahmen festgestellt: Das Verbot gilt nicht für den Fall der Selbstverteidigung und nicht für Maßnahmen im Rahmen des Völkerbundes, insbesondere gemäß Art. 16 und 15 Abs. 7 der Völkerbundssatzung[2].

Die in Art. 1 festgesetzte „Garantie" bedeutet gemäß Art. 4 des Vertrages, daß jeder der Vertragschließenden verpflichtet ist, im Falle einer Verletzung der Verpflichtungen des Art. 2 oder der Vereinbarungen über die entmilitarisierte Zone (Art. 42, 43 des Versailler Vertrages) durch eine Vertragspartei der dadurch angegriffenen Vertragspartei zu Hilfe zu

[1] Pol. Vertr. I, S. 158; Art. 1 lautet:

„Les Hautes Parties contractantes garantissent individuellement et collectivement, ainsi qu'il est stipulé dans les articles ci-après, le maintien du *statu quo* territorial résultant des frontières entre l'Allemagne et la Belgique et entre l'Allemagne et la France, et l'inviolabilité des dites frontières telles qu'elles sont fixées par ou en exécution du Traité de paix signé à Versailles le 28 juin 1919, ainsi que l'observation des dispositions des articles 42 et 43 du dit traité, concernant la zone démilitarisée."

[2] Art. 2: „L'Allemagne et la Belgique et de même l'Allemagne et la France s'engagent réciproquement à ne se livrer de part et d'autre à aucune attaque ou invasion et à ne recourir de part et d'autre en aucun cas à la guerre.

Toutefois cette stipulation ne s'applique pas s'il s'agit:

1° De l'exercice du droit de légitime défense, c'est-à-dire de s'opposer à une violation de l'engagement de l'alinéa précédent ou à une contravention flagrante aux articles 42 ou 43 du dit Traité de Versailles lorsqu'une telle contravention constitue un acte non provoqué d'agression et qu'en raison du rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée une action immédiate est nécessaire;

2° D'une action en application de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations;

3° D'une action en raison d'une décision prise par l'Assemblée ou par le Conseil de la Société des Nations, ou en application de l'article 15, alinéa 7, du Pacte de la Société des Nations, pourvu que dans ce dernier cas cette action soit dirigée contre un Etat qui le premier s'est livré à une attaque."

kommen, sobald der Völkerbundsrat das Vorliegen dieser Verletzung festgestellt hat[1].

Die gemeinsame politische Grundhaltung, die zum Abschluß des Vertrages führte, war das Bedürfnis der beiden hauptbeteiligten Mächte, Deutschland und Frankreich, nach einer Beruhigung ihrer Beziehungen, die für beide schon aus wirtschaftlichen Gründen, insbesondere zur Stärkung ihres ausländischen Kredits, dringend notwendig war. Die politischen Wünsche beider Staaten waren im Ergebnis ebenfalls nicht wesensmäßig verschieden. Frankreich erstrebte seit 1919 eine über den Versailler Vertrag hinausreichende Sicherung des Versailler Status durch England, Deutschland suchte Schutz seiner Westgrenze gegen Verletzungen nach Art der Ruhrbesetzung und Entlastung von der Besetzung seiner verschiedenen Gebietsteile.

Über die gemeinsame Grundlage der gegenseitigen Beziehungen bestand daher von vornherein Einigkeit. Es war der territoriale status quo des Versailler Vertrages. Obwohl damit keine Neuordnung der Beziehungen, sondern nur eine Bestätigung des Bestehenden vorgenommen wurde, trug eine solche Einigung zwischen Interessengegnern den Charakter einer politischen Ausgleichsentscheidung. Auch war sie nur der Teil einer Regelung, die in anderen Punkten das „do ut des" erkennen ließ, das zum Wesen jeden Ausgleichs gehört[2].

Deutscherseits lag die Leistung in der freiwilligen Bestätigung der in einem früheren, erzwungenen Vertrag getroffenen Regelung[3], einem Diktat,

[1] Art. 4: „1° Si l'une des Hautes Parties contractantes estime qu'une violation de l'article 2 du présent traité ou une contravention aux articles 42 ou 43 du Traité de Versailles a été ou est commise, elle portera immédiatement la question devant le Conseil de la Société des Nations.

2° Dès que le Conseil de la Société des Nations aura constaté qu'une telle violation ou contravention a été commise, il en donnera sans délai avis aux Puissances signataires du présent traité, et chacune d'elles s'engage à prêter, en pareil cas, immédiatement son assistance à la Puissance contre laquelle l'acte incriminé aura été dirigé.

3° En cas de violation flagrante de l'article 2 du présent traité ou de contravention flagrante aux articles 42 ou 43 du Traité de Versailles par l'une des Hautes Parties contractantes, chacune des autres Puissances contractantes s'engage dès à présent à prêter immédiatement son assistance à la Partie contre laquelle une telle violation ou contravention aura été dirigée dès que la dite Puissance aura pu se rendre compte que cette violation constitue un acte non provoqué d'agression et qu'en raison soit du franchissement de la frontière, soit de l'ouverture des hostilités ou du rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée une action immédiate est nécessaire. Néanmoins, le Conseil de la Société des Nations, saisi de la question conformément au premier paragraphe du présent article, fera connaître le résultat de ses constatations. Les Hautes Parties contractantes s'engagent en pareil cas à agir en conformité avec les recommandations du Conseil qui auraient recueilli l'unanimité des voix à l'exclusion des voix des représentants des Parties engagées dans les hostilités."

[2] Vgl. hierzu oben S. 223 f.

[3] Lloyd George hat im englischen Unterhaus (Deutsches Weißbuch, Materialien zur Sicherheitsfrage, S. 70) gegenüber einer Äußerung Macdonalds, daß es an der deutschen Westgrenze kein Problem gebe (a. a. O. S. 70), auf den entscheidenden Wert der in dem Vertrage liegenden deutschen Erklärung hingewiesen und diese „ein unschätzbares Angebot" genannt.

dem in verschiedenster Weise Verletzungen des Rechts vorgeworfen werden konnten, die seinen Rechtswert beeinträchtigten. Die Gegenleistung lag in der im Vertrag von Locarno liegenden Erklärung Frankreichs, auf weiteres Vordringen im Rheingebiet und auf selbständiges Ergreifen weiterer Sicherungsmaßnahmen zu verzichten und diesen Verzicht unter eine internationale Garantie zu stellen.

Es ist also die *Gegenseitigkeit* oder besser *Gleichseitigkeit* der Garantie des status quo, die für Deutschland der wesentliche Vorteil des Locarnovertrages war. Damit schienen Versuche zur Erlangung einer einseitig, d. h. nur zu Ungunsten Deutschlands wirkenden englisch-französischen Garantie, wie sie mit den nicht ratifizierten sog. Garantieverträgen von 1919 begonnen und durch spätere, bis in die letzten Monate vor Abschluß des Locarnovertrages reichende Verhandlungen fortgesetzt worden waren[1], überwunden zu sein.

Sieht man sich die Gegenseitigkeit des Gesamtverhältnisses jedoch in ihrem sachlichen Gehalt genauer an, so erkennt man, wie sich in dem getroffenen Ausgleich doch deutlich das infolge des Kriegsausgangs bestehende Mißverhältnis der Kräfte zur Geltung brachte. Vor allem blieb der ungleiche Rüstungsstand zwischen den Parteien bestehen, ohne daß zu seiner Beseitigung eine unmittelbare Verpflichtung zur Abrüstung eingegangen wurde[2]. Dies bedeutete nicht nur die Fortdauer der Ungleichheit Deutschlands in seiner Rechtsstellung überhaupt, sondern hatte darüber hinaus besondere Auswirkungen innerhalb des Vertrages selbst insofern, als die Vorteile der scheinbar gleichseitig getroffenen Vereinbarungen damit zwischen den Beteiligten in Wahrheit ungleich verteilt wurden. Die Garantie *für Deutschland* gegen Frankreich war von vornherein militärisch schwerer zu erfüllen und daher politisch unsicherer als die Garantie *für Frankreich* gegen das militärisch ohnmächtige Deutschland.

Ein weiterer erheblicher Mangel im Aufbau des Vertrages lag ferner darin, daß die Besetzung deutschen Gebietes nicht unmittelbar aufgehoben wurde. Das Ausbleiben der zugesagten „Rückwirkungen", die juristisch gesehen vielmehr „Voraussetzungen" des Vertrages waren, zu seiner „Geschäftsgrundlage" gehörten[3], hätte leicht das Verhandlungsergebnis und die damit erreichte Befriedung wieder in Frage stellen können.

[1] Vgl. das französische Gelbbuch „Documents relatifs aux négociations concernant les garanties de sécurité contre une agression de l'Allemagne", Paris 1924; ferner das Memorandum Curzons vom 17. Februar 1922, Cmd. 2169, S. 154ff.

[2] Das Schlußprotokoll enthielt nur den Ausdruck der Hoffnung, daß das Inkrafttreten des Vertrages die Abrüstung wirksam beschleunigen werde, und die Verpflichtung, in diesem Sinne ernstlich zusammenzuarbeiten. Macdonald hat im englischen Unterhaus mit Nachdruck auf die Notwendigkeit einer Ergänzung des Vertrages durch ein Abrüstungsabkommen hingewiesen (Deutsches Weißbuch S. 76).

[3] Mit Recht hat der bayerische Ministerpräsident, Dr. Held, in einer Rede vor dem bayerischen Landtag am 24. November 1925 gerügt, daß das, was man vorher Vorfrage genannt habe, auf einmal Rückwirkung geworden sei (s. Zeitschr. Soc. des Nations 1925, S. 649.)

Der schwerste Fehler des Vertrages war die einseitige Aufrechterhaltung der entmilitarisierten Zone. Auch wenn man von dem darin liegenden Verstoß gegen die Ehre des Unterlegenen, der stets ein Verstoß gegen die Regeln guter Politik ist, absieht, bleibt diese „Ordnung" objektiv unvertretbar[1]. Niemals konnte man annehmen, daß eine solche den einen Partner aufs schwerste diskriminierende und überhaupt nur im Verhältnis von Sieger und Besiegtem denkbare Bestimmung von dem Betroffenen auf die Dauer getragen werden würde. Durch ihre Aufnahme oder Übernahme in den Locarnovertrag schlug man dem Sinn des Vertrages, volle Parität an die Stelle der Unterscheidungen des Diktatfriedens zu setzen, ins Gesicht. Damit kam ein Riß in den Vertrag: die ehemaligen Alliierten zeigten, daß sie die eigentliche Grundlage des Vertragswerkes, die Vereinbarung über die Aufrechterhaltung des territorialen status quo, im Grunde nicht ernst nahmen, ihr nicht so weit vertrauten, daß sie auf sich selbst hätte ruhen können.

Die Einsicht von der Schwere des damit begangenen politischen Fehlers ist so einfach und unbestreitbar, daß sie in den Erfordernissen einer sinnvoll aufgebauten Rechtsordnung einen entsprechenden Ausdruck finden muß, wenn es die Aufgabe der Rechtsordnung sein soll, die Grundlagen für eine richtige, d. h. vernünftige, den lebensgesetzlichen Notwendigkeiten entsprechende Gestaltung der Beziehungen zwischen den Staaten abzugeben.

Wollte man politisch richtig handeln, so gab es zwischen großen und angeblich gleichberechtigten Mächten nur eine klare Alternative: Entweder man vertraute dem allseitig erklärten politischen Willen auf Aufrechterhaltung des status quo, dann mußte die entmilitarisierte Zone fallen. Oder man hielt zusätzliche Sicherungen für nötig, dann konnte man dies nur durch eine gleiche Verteilung von Last und Recht erreichen, dann mußte eine entmilitarisierte Zone beiderseits errichtet werden[2].

Auch die Rechtsordnung ließ unter den gegebenen Umständen nur diese Wahl frei. Schon die einfache, durch einen Friedensvertrag erzwungene Errichtung schwerer einseitiger Souveränitätsbeschränkungen ist etwas Außerordentliches und bedeutet eine Regelung, von der Bismarck gesagt hat, daß große Nationen sie sich einander nicht auferlegen sollten[3].

[1] Vgl. Carl Schmitt: Völkerrechtliche Probleme im Rheingebiet. Rhein. Beob. VII (1928), S. 340ff.

[2] Bemerkenswerterweise hat die 23. interparlamentarische Konferenz in Washington gerade zur Zeit der Vorverhandlungen über einen Westpakt Resolutionen zur Sicherheitsfrage ausgearbeitet, in denen die Einrichtung entmilitarisierter Zonen als zur Erhöhung der Sicherheit geeignet empfohlen wird, hat dabei aber mit allem Nachdruck und gleichsam als selbstverständlich hervorgehoben, daß solche Zonen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit einzurichten seien und nicht nur zu Lasten eines einzelnen Landes gehen dürfen (s. Zeitschr. Soc. d. Nat. 1925, S. 400, 401).

[3] Anläßlich der Pontuskonferenz von 1871 nannte er die Rußland durch den Pariser Vertrag von 1856 auferlegten Souveränitätsbeschränkungen im Schwarzen Meer „Bestimmungen, wie sie meines Erachtens große Nationen einander gegenseitig nicht auferlegen sollten. Für das nationale Gefühl sind Landabtretungen unter Umständen leichter zu tragen als die Unterwerfung der Souveränität eines Landes innerhalb seiner eigenen Grenzen unter fremde Kontrolle; beispielsweise Stipulationen, daß feste Plätze geschleift und die Berechtigung, in deren Umgebung zu bauen, von fremder Kontrolle abhängig gemacht werden soll, sind stets mit Verletzung des Nationalgefühls des kontrollierten Landes verbunden". (Gr. Pol. Bd. II, S. 14.)

Mag sich dies vielleicht noch im Rahmen rein politischer Erwägung bewegen, so tat doch der Locarnovertrag noch mehr als das: Er begnügte sich nicht mit dem Bestehen dieser Vereinbarungen, sondern er begriff den Status der einseitigen entmilitarisierten Zone, damit über den Versailler Vertrag hinausgehend, in die internationale Garantie ein.

Der Vertrag von Locarno ist nun ein Vertrag von besonderer rechtlicher Struktur. Er wurde nicht nur zwischen den unmittelbar Beteiligten allein abgeschlossen, sondern die beiden unbeteiligten europäischen Großmächte England und Italien traten ihm als Garanten bei. Dadurch wurden die getroffenen Vereinbarungen über den Rahmen des gewöhnlichen Vertragsrechtes hinausgehoben und ihnen der Charakter europäischen Gemeinschaftsrechtes verliehen. Ihr Inhalt wurde objektives europäisches Recht, droit public européen, wie man im vorigen Jahrhundert sagte. Der Vertrag war ganz von der Art der großen europäischen Verträge des 19. Jahrhunderts, die die Großmächte über die gemeinschaftswesentlichen „europäischen Fragen" abschlossen.

Kein anderer Gesichtspunkt als der, daß die so getroffenen Regelungen Gegenstand des Gemeinschaftsinteresses sind, daß sie daher über das Wesen einer einfachen subjektiven Vertragsregelung zwischen den Beteiligten hinaus zum Ordnungsgrundsatz erhoben werden müssen, kann ein solches Verfahren vom Standpunkt der Rechtsordnung aus erklären und vor allem rechtfertigen. Der Vertreter der italienischen Regierung, Scialoja, hat dies bei der Unterzeichnung des Locarnovertrages in London am 1. Dezember 1925 ausdrücklich hervorgehoben. Er sagte[1]: „Wenn in Locarno nur besondere Abkommen zwischen bestimmten Staaten geschlossen worden wären, um deren gegenseitige Beziehungen zu regeln, so hätte Italien keine Veranlassung gehabt, an diesen Vereinbarungen teilzunehmen. Es würde daran kein unmittelbares Interesse gehabt haben. Als es aber sah, daß in Locarno die Grundlagen eines großen Gemeinschaftswerkes für die Fortdauer der europäischen Zivilisation gelegt wurden, da wünschte es, sich im Kreise der anderen Mächte zu befinden, um ein größeres Interesse zu verteidigen, als es das Einzelinteresse ist, das Interesse der Welt."

Indem man eine nur einem Mitglied der Gemeinschaft einseitig auferlegte schwere Souveränitätsbelastung von der Art der entmilitarisierten Zone in diese Regelung einbegriff und auch ihr die „Sanktion" europäischen Rechts erteilte, überschritt man die Grenze dessen, was dem Wesen und dem Sinn der Völkerrechtsordnung nach zum Ordnungsprinzip, d. h. zum Range eines Gemeinschaftssatzes, erhoben werden darf[2].

Die Völkerrechtsordnung setzt, darin besteht ihr Wesen, ein gewisses Mindestmaß an Status- und Souveränitätsrechten ihrer Mitglieder voraus. Das Prinzip der Freiheit des eigenstaatlichen Bereichs ist einer ihrer „Grundsätze". Es ist vielleicht möglich, gewisse in diese Sphäre reichende Beschränkungen der Einzelsouveränität durch zweiseitige, partikuläre

[1] Zeitschr. Soc. d. Nat. 1925, S. 667f.

[2] Vgl. auch die Unterscheidung von Walz zwischen Gemeinschaftsvertrag und Zweckvertrag in „Deutsches Recht", 1934, S. 525.

Vereinbarungen zu treffen, da man mit solchen Verträgen *Lasten* auferlegen darf. Man mag an das Institut der völkerrechtlichen Servitut denken. Ganz anders liegt dies mit der Regel des Gemeinschaftsrechts. Niemals kann ein Rechtssatz, der, wie der Locarnovertrag, nicht aus subjektiven, sondern aus den Gemeinschaftsinteressen heraus begründet werden soll, einem einzelnen Staat eine diskriminierende Beschränkung seiner Souveränitätsrechte auferlegen. Eine um der Gemeinschaft willen in einer objektiven Ordnung festgelegte, dem grundsätzlichen Souveränitätsanspruch jeden Gemeinschaftsmitgliedes widerstreitende Sonderregelung zu Lasten eines einzelnen Staates ist ein Widerspruch in sich selbst[1]. Bilfinger[2] hat auf eine ganz ähnliche Situation hingewiesen, die sich aus dem Versailler Vertrag ergibt. Mit Recht stellt er die innere Unvereinbarkeit einer Regelung fest, die gleichzeitig eine statusmäßige Beschränkung und eine Inanspruchnahme ein- und desselben Staates als unabhängiger Staat enthält[3].

Vielleicht läßt sich annehmen, daß es anders liegen kann, wenn eine solche Last *allen Beteiligten* zu gleichen Teilen auferlegt wird. Empfiehlt sich dies im Gemeinschaftsinteresse, so kann die Last durch eine internationale Garantie in das objektive Recht übergehen und *so* der Eingriff zur Ordnung, die Last zum Gemeinschaftssatz werden. Denn es ist der Sinn der Gemeinschaft, daß alle sich um aller willen beschränken, nicht aber, daß einer um einzelner willen in seiner Eigenschaft als Mitglied der Gemeinschaft Einbuße leidet.

Die angestellten rechtlichen Erwägungen finden ihre Rechtfertigung darin, daß die Erfahrung der praktischen Politik sie vom Politischen her bestätigt. Die internationale Garantie einer solchen einseitigen Last, die sich nicht auf einen seinem Wesen nach zwischenstaatlichen, vielmehr dem inneren Souveränitätsbereich eines Staates angehörenden Tatbestand bezieht, ist in der Regel auch praktisch problematisch, in ihrer Durchführbarkeit unsicher. Der Grund dafür liegt in Bismarcks bekanntem Satz von den „Knochen des pommerschen Grenadiers", in der Tatsache, daß die Staaten sich letztlich nur für solche Dinge einsetzen, in denen ihre eigenen Interessen wesentlich im Spiele sind. Damit diese Voraussetzung erfüllt sei, bedarf es nicht immer einer tatsächlichen unmittelbaren Interessenbeteiligung des in Frage stehenden Staates. Es genügt, wenn eine bestimmte Sachlage so wesentlich für die Gesamtordnung, d. h. für den Bestand des allgemeinen Friedens und die Aufrechterhaltung der allgemeinen Grundsätze des Gemeinlebens der Staaten ist, daß dadurch das Gemeinschaftsinteresse an der Regelung einer Angelegenheit gleichzeitig das einzelstaatliche Interesse in sich schließt. Die Wahrung des

[1] Vgl. Bruns: Deutschlands Gleichberechtigung als Rechtsproblem, S. 26, über die *Gleichheit als Gerechtigkeitsprinzip* der Völkergemeinschaft.

[2] Zum Problem der Staatengleichheit im Völkerrecht, ZaöRVR Bd. IV, S. 486ff.

[3] Über die im Locarno-Vertrag liegende Verwischung der Grenzen völkerrechtlicher und staatsrechtlicher Regelung s. Carl Schmitt: op. zit., Rhein. Beob. VII, S. 343, unter III; allgemein zur Frage der völkerrechtlichen Garantie innerstaatlicher Rechtszustände vgl. Bussmann: Der völkerrechtliche Garantievertrag usw., S. 52.

Gemeininteresses liegt notwendig auch im Interesse jedes einzelnen. Diese Verbundenheit von einzelstaatlichem und Gemeinschaftsinterese tritt infolge der besonderen Bedingungen und Verflochtenheiten der großmächtlichen Stellung für diese Mächte ganz besonders in Erscheinung. Es entspricht nicht nur dem Machtstreben der großen Staaten, sondern in gewissem Umfange dem natürlichen Erfordernis der Ordnung in den zwischenstaatlichen Beziehungen, wenn man von jeher diejenigen Angelegenheiten, die man für gemeinschaftswesentlich hielt, der besonderen Sorge der Großmächte unterworfen hat.

Die Frage, wann eine Angelegenheit wesentlich mit dem Gemeinschaftsinteresse verbunden ist, ist gewiß zunächst eine praktisch politische Frage, die im Einzelfall zu beantworten ist. Vielleicht ist es jedoch möglich, auch vom allgemeinen Denken her, und zwar sowohl vom rechtlichen als vom politischen Gesichtspunkt aus, die Maßstäbe zu erkennen, die dafür von Bedeutung sein können.

Da das Rechtliche seinem Wesen nach auf das Gemeininteresse gerichtet ist und daher die obersten Grundsätze der Rechtsordnung gleichsam die Niederschläge des Gemeininteresses in seiner klarsten Form sein müssen[1], so wird der Maßstab der Fragestellung unter dem *rechtlichen* Gesichtspunkt in den allgemeinen Aufbau- und Lebensgrundsätzen einer zwischenstaatlichen Gemeinschafts- und rechtlichen Ordnung gefunden werden können. Vom *Politischen* her wird dagegen der Prüfstein für das angebliche Bestehen eines Gemeinschaftsinteresses an einer bestimmten Lösung am besten in der Frage gefunden werden können, wieweit dieses Gemeinschaftsinteresse in dem realpolitischen Einzelinteresse der Staaten zum Ausdruck kommt, oder anders ausgedrückt, wieweit auch nicht unmittelbar beteiligte Staaten zum vollen Einsatz ihrer Kräfte für diese Lösung mit einiger Sicherheit bereit sein werden. Mit diesen beiden Fragestellungen kann es möglich sein, das rechtliche Urteil am politischen und das politische am rechtlichen zu messen und zu kontrollieren.

Die in die Locarnoverträge übernommene Lösung der Rheinlandfrage hält bezüglich der entmilitarisierten Zone diese Fragestellung nicht nur, wie oben zu zeigen versucht wurde, vom Rechtlichen, sondern auch vom Politischen her nicht aus:

Man war sich in England von jeher darüber klar, daß das englische Interesse zwar die Aufrechterhaltung der französischen und belgischen Grenze, nicht aber die Errichtung oder Beibehaltung einer entmilitarisierten Zone auf deutschem Gebiet umfasse. In den vor den Locarnoberatungen liegenden Verhandlungen zwischen England und Frankreich über einen Sicherheitsgarantiepakt zwischen den beiden Staaten wurde dem mehr als einmal deutlich Ausdruck gegeben. Lord Curzon faßte den britischen Standpunkt in seinem Memorandum vom 17. Februar 1922[2] mit folgenden Worten zusammen: „Ich bin mir darüber klar, daß,

[1] Max Huber: Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts (1928) S. 10; dazu Kraus: Niemeyers Zeitschr. Bd. 49. S. 52.

[2] Cmd. 2169, S. 154; s. v. Gretschaninow: Pol. Vertr. I, S. 89 u. 92.

insoweit die britische öffentliche Meinung unsere Garantie gutheißen wird, dies in dem Glauben geschehen wird, daß sie nur im Falle eines tatsächlichen Überschreitens der französischen Grenze und eines Eindringens in französisches Gebiet durch eine deutsche Armee wirksam werden kann." Und an anderer Stelle nochmals: „...ich glaube nicht, daß die britische öffentliche Meinung in die Behandlung des cis-rheinischen Gebiets einwilligen wird, als ob es ein Teil des französischen Bodens wäre, oder daß sie einverstanden sein wird, automatisch zu seiner Verteidigung in den Krieg zu ziehen, wenn es angegriffen würde."

Wenn die Engländer in Locarno diese Garantie trotzdem übernommen haben, so haben sie, da nicht anzunehmen ist, die Dinge hätten sich seit dem Curzon'schen Memorandum geändert, die Linie realer Politik verlassen.

Der auswärtigen Politik Bismarcks lag ein anderes Prinzip zugrunde. Bismarck ging davon aus, daß man ein Bündnis dann eingehen solle, wenn man nicht nur das selbst erhaltene Hilfeleistungsversprechen für nützlich halte, sondern auch die Erfüllung des eigenen Versprechens dem Vertragsgegner gegenüber als so stark im eigenen Interesse liegend empfinde, also an dem Zustand, den das Bündnis schützen soll (z. B. dem Bestand Österreichs als europäische Großmacht), selbst so stark interessiert sei, daß man auf Grund dieses tatsächlichen Gebots des eigenen Interesses ganz von selbst und auch ohne formelle Verpflichtung sich so verhalten müsse, wie es der Bündnisvertrag vorschreibt[1].

Eine solche Auffassung entspricht den Anforderungen einer sinnvoll aufgebauten Rechtsordnung. Eine Rechtsordnung für das Zusammenleben der Staaten kann eben nicht auf theoretischen, sondern nur auf lebenswahren Tatbeständen aufgebaut werden. Wie die Ereignisse gezeigt haben, sind die ausgelösten Gesetzlichkeiten auch im vorliegenden Fall den vorgeschriebenen Weg gegangen. Der deutsche Erfolg beruht dabei nicht zum letzten auf der guten Rechtsposition, von der aus die Befreiung von den diskriminierenden Bestimmungen angebahnt werden konnte. Die Instrumente, die dem deutschen Vorgehen hätten entgegengestellt werden können, hielten die Belastungsprobe einer Gegenaktion nicht aus, der Vertrag von Versailles aus vorwiegend rechtsethischen, der Vertrag von Locarno aus vorwiegend rechtspraktischen Gründen nicht[2].

[1] Vgl. Gr. Pol. Bd. III, S. 80.

[2] Objektiv betrachtet, stellt sich die Frage nach der Verantwortlichkeit für diesen wesentlichsten Aufbaufehler im Locarnovertrag natürlich für alle beteiligten Regierungen, subjektiv aber doch für die unmittelbar beteiligten, insbesondere aber für die politisch machtlose deutsche Regierung, unter einem erheblich veränderten Gesichtspunkt. Dies scheint mir gegenüber einer scharfen Äußerung von G. Wirsing [Die Tat. Jg. 28 (April 1936), S. 6ff.] bedacht werden zu müssen, nach dessen Meinung das Zugeständnis, die Garantie auch für die entmilitarisierte Zone anzuerkennen, was nicht einmal die Engländer wollten, ein unverzeihlicher Fehler der damaligen deutschen Regierung war. M.E. lautete aber die Frage für die deutsche Regierung: Locarno so oder gar nicht. Es besteht, glaube ich, kein Zweifel, daß die französische Regierung den Pakt *ohne* dieses Zugeständnis nicht eingegangen wäre. Man kann der Meinung sein, daß es taktisch klüger gewesen wäre, dies nicht gleich — wie geschehen — von deutscher Seite in dem der französischen Regierung übergebenen

§ 6. Der Aufbau des Verfahrens im Locarnovertrag.

Im vorangegangenen Paragraphen wurde die Frage nach der Natur des in dem Vertragswerk enthaltenen sachlichen Interessenausgleichs gestellt. Es folgt nun die Frage, in welcher Weise etwa neu entstehende Interessengegensätze zwischen den Parteien ausgleichbar waren, wie also die verfahrensmäßigen Mittel geartet und aufgebaut sind, die der Locarnovertrag zu diesem Zwecke zur Verfügung stellte.

Durch die Tatsache, daß der Vertrag von Locarno ein umfangreiches Verfahren zu diesem Zwecke vorsieht, unterscheidet er sich zunächst von dem Typus des einfachen Nichtangriffsvertrages. Ein einfaches Angriffsverbot ohne jede Ergänzung in dieser Hinsicht ist ein Torso. Das Verbot des Krieges oder Angriffs bedarf, um zum positiven Aufbau zu gelangen, des Gebotes anderer Mittel zum Ausgleich von Streitigkeiten. Der Vertrag von Locarno bringt diese Ergänzung in verschiedener und nicht ganz unkomplizierter Weise:

Einmal sollen *Rechtsstreitigkeiten* durch die zwischen einzelnen Beteiligten abgeschlossenen Schiedsverträge ihre Erledigung finden. Die Abgrenzung der Rechtsstreitigkeiten von anderen Streitigkeiten trifft der Locarnovertrag mit der bekannten und seither in viele andere Verträge übernommenen Formel, daß Rechtsstreitigkeiten solche Fragen seien, „hinsichtlich derer sich die Parteien gegenseitig um ein Recht im Streit befinden[1]". Alle anderen Fragen sind Nicht-Rechtsstreitigkeiten.

Die sog. Frage der Abgrenzung der rechtlichen von den politischen Streitigkeiten ist zweifellos eine für die Erkenntnis der Gesetze des zwischenstaatlichen Ausgleichs außerordentlich aufschlußreiche Frage, da sie gerade darüber Aufschluß geben soll, welche verschiedenen Arten des Ausgleichsverfahrens für die verschiedenen Interessengegensätze die jeweils angemessenen sind. Im vorliegenden Zusammenhang muß der

Memorandum vom 9. Februar 1925 (Pol. Vertr. I, S. 150) zuzugestehen, sondern die französische Regierung — wie es mit Sicherheit geschehen wäre — diese Forderung selbst aufstellen zu lassen. Man kann aber auch der Auffassung sein, daß nur die sofortige Zusage in dieser Richtung dem deutschen Vorschlag einige Chance auf günstige Aufnahme in Paris verschaffte. Diese war ja in keiner Weise von vornherein wahrscheinlich, wenn man bedenkt, welch höhnische Ablehnung ein früherer, sachlich ähnlicher deutscher Vorschlag durch Poincaré (6. Mai 1923, Deutsches Weißbuch S. 12) erfahren hatte, und sich ferner vor Augen hält, daß die französisch-britischen Verhandlungen über eine *einseitige* Garantie noch keineswegs endgültig gescheitert waren, wurde doch noch am 20. Februar 1925 (einen Monat nach Überreichung des deutschen Memorandums in London!) eine im Foreign Office ausgearbeitete Denkschrift vorgelegt, die diese einseitige Garantie empfahl (d'Abernon: Memoiren, dtsch. Ausg. II, S. 185), wie überhaupt die Aufnahme des deutschen Vorschlags in London zunächst denkbar ungünstig war (s. d'Abernon, a.a.O. S. 163ff.). Man bedenke ferner, daß das *erste* deutsche Ziel, das ausgehandelt werden mußte, die Beseitigung der Besatzung war und wieviel Schwierigkeiten bereits hier zu überwinden waren, ja zum Teil schon nicht überwunden werden konnten. Bei dieser Sachlage scheint es undenkbar, daß die französische Regierung den Pakt ohne die Garantie der entmilitarisierten Zone hingenommen hätte. Für die deutsche Regierung erhob sich daher die Frage, ob sie hieran den Vertrag scheitern lassen durfte, der einem „Ausgleich" gegenüber dem Versailler Zustand doch in manchem näher kam.

[1] „Toutes questions au sujet desquelles les Parties se contesteraient réciproquement un droit".

Hinweis auf das wesentlich Neue in der Locarnoformel genügen. Es besteht, wie Bruns gezeigt hat[1], darin, daß die Parteien als Rechtsstreitigkeiten diejenigen Fragen bezeichnen, bei denen sie beide von bestehenden positiven Rechtsregelungen ausgehen und auf ihrem Boden stehen, während insbesondere das Verlangen einer Rechtsänderung oder ein dem gleichzubehandelndes Verlangen[2] als Nichtrechtsstreitigkeiten anzusehen sind.

Das wesentlich Interessante im Vertrag von Locarno ist nun nicht das schiedsgerichtliche, sondern das für den Ausgleich *politischer* Interessengegensätze vorgesehene Verfahren. Das Vertragswerk stellt hierfür mehrere Verfahrensformen zur Verfügung, deren Wesen es ist, daß sie alle in den Völkerbund einmünden. Folgende Bestimmungen des Westpaktes kommen in Betracht:

Erstens bestimmt Art. 3, daß die Parteien alle Fragen, die sie möglicherweise veruneinigen könnten (qui viendraient à les diviser), soweit sie nicht im gerichtlichen Verfahren zu erledigen sind und die auf diplomatischem Wege nicht beigelegt werden konnten, vor die Vergleichskommission zu bringen haben, die in den Schiedsverträgen vorgesehen ist. Führt das Verfahren vor dieser zu keinem Ergebnis, so wird die Sache vor den Völkerbundsrat gebracht, der gemäß Art. 15 der Satzung verfahren soll.

Zweitens ist der Völkerbundsrat gemäß Art. 4 des Vertrages[3] das zuständige Organ, um auf Antrag einer Partei darüber zu entscheiden, ob ein Vertragsteilnehmer eine Verletzung der Verpflichtungen des Westpaktes (genauer: seines Art. 2 oder der Art. 42, 43 des Versailler Vertrages) begangen hat. Seine Feststellung ist für die Frage der Beistandsverpflichtung der Paktunterzeichner maßgebend, d. h. dafür, wem und gegen wen die vorgesehene Hilfe zu leisten ist.

Endlich bleibt drittens gemäß Art. 7 des Westpaktes die allgemeine Zuständigkeit des Völkerbundes unberührt, sich im Rahmen seiner Satzung (z. B. gemäß den Art. 11 oder 15) mit einem zwischen den Locarnopaktunterzeichnern entstehenden Streit zu beschäftigen.

Rein ihrem äußeren Wesen nach betrachtet stellt zunächst einmal jede Einrichtung eines Verfahrens zum Ausgleich von Interessengegensätzen einen aufbauenden Beitrag zur Entwicklung der Beziehungen zwischen den Staaten dar. Zur Bewertung im einzelnen werden jedoch darüber hinaus die besonderen Umstände herangezogen werden müssen. Insbesondere werden folgende Fragen auftauchen: Einmal: an welche Stelle tritt dieses Verfahren, ist es etwas Neues, setzt es etwas Besseres an die Stelle des Alten oder umgekehrt? Und zweitens: ist das Verfahren

[1] Politische und Rechtsstreitigkeiten, ZaöRVR Bd. III, 1, S. 455ff.; Der Internationale Richter S. 12.

[2] Scelle (Théorie juridique usw., S. 69) begreift z. B. den Fall der „caducité" eines Vertrages ein; vgl. dazu VBuVR 2. Jg., S. 33, „Eine richterliche Entscheidung des Locarnostreites".

[3] Wortlaut s. oben Note 1, S. 237.

seinen Zwecken angemessen aufgebaut, welches sind die ihm eigenen Vorteile oder Mängel?

Die oben beschriebene Regelung von Locarno brachte in verschiedener Hinsicht eine *neue* verfahrensrechtliche Konstruktion zum Ausgleich von Interessengegensätzen zwischen den Beteiligten: Einmal eröffnete sie dem *Deutschen Reich* das ausgedehnte, von der Völkerbundssatzung (wenigstens der Idee nach) in ihren Art. 11—19 zur Verfügung gestellte Interessenausgleichsverfahren zwischen den Mitgliedern der Völkerbundsgemeinschaft. Deutschland wurde — der Vertrag von Locarno machte in seinem Art. 10 das Inkrafttreten des Vertrages von dem Eintritt Deutschlands in den Völkerbund abhängig — damit ein Forum eröffnet, das ihm bisher verschlossen war.

Darüber hinaus lag eine verfahrensrechtliche Erweiterung des Streitforums bezüglich der im Locarnovertrag ins Auge gefaßten „Fragen" aber auch für die anderen Vertragsteilnehmer vor, da der Locarnovertrag dem Völkerbund die bezeichneten Fragen ohne Rücksicht auf dessen satzungsmäßige Zuständigkeit überwies. Er erweiterte dessen Zuständigkeit im Verhältnis der Locarnomächte zueinander einmal um die dem Rat in Art. 4 des Westpakts zugesprochene Zuständigkeit zur Feststellung einer Verletzung dieses Paktes, zum andern insofern, als die gemäß Art. 3 des Westpakts von der Vergleichskommission dem Völkerbund überwiesenen Angelegenheiten von diesem gemäß Art. 15 der Völkerbundssatzung behandelt werden sollten, auch ohne daß die in Art. 15 aufgestellten Voraussetzungen für ein Tätigwerden des Bundes (z. B. die Gefahr eines „Bruches") gegeben sein mußten[1]. Der im Vertrage ausdrücklich vorausgesetzte Eintritt Deutschlands in den Völkerbund im Zusammenhang mit der dem Reich zugesagten Einräumung eines ständigen Ratssitzes sollte zur Folge haben, daß Deutschland an allen Verhandlungen über etwaige im Rahmen des Vertrages liegende Fragen *beteiligt* wurde. Das galt insbesondere auch für den Fall der Feststellung einer behaupteten Verletzung des Vertrages durch den Rat[2].

Mit dieser Regelung war das Gegenstück zu der im vorigen Abschnitt behandelten *Gleichseitigkeit der Garantiewirkung* in der Form der *Allseitigkeit der Konsultation* in den Vertrag eingefügt. Ebenso wie bezüglich der einseitigen Garantie sollten damit die Bestrebungen der französisch-britischen Sicherheitsverhandlungen überwunden sein, die die Konsultation über etwa im Rahmen des geplanten Garantievertrages auftauchende Fragen und zu treffende Maßnahmen *einseitig*, d. h. unter Ausschluß Deutschlands, abgehalten wissen wollten. Erst infolge der nun erreichten allseitigen Beteiligung an der Konsultation war überhaupt die Möglichkeit eines durch die Konsultation zu erreichenden Ausgleichs eröffnet worden.

[1] Anläßlich der Ratsverhandlungen über den Locarnostreit haben einige Regierungen rechtliche Bedenken gegen die Befassung des Völkerbundsrates durch den Locarnovertrag geltend gemacht (vgl. Schmitz, ZaöRVR Bd. VI, S. 353).

[2] Der in Art. 4 Abs. 3 des Westpaktes vorgesehene Fall eines Ausschlusses der Stimmen der in die Feindseligkeiten verstrickten Teile bezieht sich lediglich auf die Zählung der Stimmen, keineswegs auf die Teilnahme an den Beratungen und Verhandlungen.

Die Tatsache dieser Verbindung zwischen Locarnovertrag und Völkerbundssatzung und des sich daraus ergebenden gewollten Verlegens eines wesentlichen Teils des „Locarnoverfahrens" in das Völkerbundsverfahren muß die Frage auftauchen lassen, wieweit die Locarnogemeinschaft nach dem Austritt des Reiches aus dem Völkerbund überhaupt noch tatsächlich und rechtlich fortbestehen konnte. Die Entwicklung der Dinge läßt diese Frage im Augenblick nicht als fruchtbar erscheinen. Festzuhalten ist jedoch, daß der Austritt des Reiches aus der auch für die Locarnogemeinschaft wesentlichen Völkerbundsgemeinschaft aus Gründen erfolgte, die gerade auch im Kreise der Locarnomächte ihre volle rechtliche Bedeutung hatten. War doch die Abrüstung oder Beseitigung des ungleichen Rüstungsstandes nicht die unwesentlichste unter den ausgebliebenen sog. „Rückwirkungen" des Locarnovertrages[1].

Aus dem bisher Dargestellten ergibt sich, daß sich der Aufbau des Locarnovertrages in seinem verfahrensrechtlichen Teil auf zwei Kardinalpunkte zusammendrängen läßt, auf die es unter anderem zurückzuführen ist, daß sich keine wirksame Zusammenarbeit zwischen den Locarnomächten entwickelt hat: Der Locarnovertrag gab den in der neuen Gemeinschaft zusammengeschlossenen Mächten weder ein umfassendes und regelmäßiges noch ein besonderes, auf ihren eigenen Kreis beschränktes Verfahren zur Behandlung der zwischen ihnen bestehenden Fragen.

Erstens: der Vertrag enthält keine formale und ausdrückliche Regelung, die es den Teilnehmern ermöglicht und obligatorisch macht, *alle* zwischen ihnen im sachlichen Rahmen des Vertrages bestehenden Fragen einem Verfahren gemeinschaftlicher Zusammenarbeit zu unterwerfen. Die vom Vertrag umfaßte Regelung erstreckt sich vielmehr ausschließlich auf Streitigkeiten. Die Zuständigkeit der Vergleichskommission und damit des Völkerbundes nach Art. 3 des Westpaktes beschränkt sich auf Fragen zwischen den Beteiligten „qui viendraient à les diviser", d. h. im Grunde auf *bereits vorliegende Streitfälle*. Nach Art. 4 des Westpaktes ist ferner der Völkerbundsrat zu einem Verfahren erst berechtigt, wenn eine *Verletzung des Vertrages* behauptet wird. Und auch die nach Art. 7 bestehende Möglichkeit, den Völkerbund auf Grund seiner allgemeinen satzungsmäßigen Zuständigkeit zu befassen, bringt keine Erweiterung des Forums, da die Praxis des Völkerbundes sich dahin entwickelt hat, als einzige *Generalklausel* seines Tätigkeitsbereiches die Behandlung von Streitigkeiten anzusehen, sich im übrigen aber auf die ihm durch die Verträge ausdrücklich übertragenen Aufgaben zu beschränken[2]. Die „Zusammenarbeit" der Locarnomächte wird also formaljuristisch erst in einem verhältnismäßig späten Stadium obligatorisch. Sie ist in diesem Sinne keine Vertrauenskoalition, sondern nur eine Gefahrenkoalition.

Der zweite Punkt ist von noch größerer praktischer Bedeutung: Dem Vertrag fehlt ein spezifisches, auf den Kreis seiner Unterzeichner beschränktes Verfahren gemeinschaftlicher Zusammenarbeit. Die „Konsultation" ist

[1] Vgl. oben S. 238. — [2] Vgl. darüber Jean Ray: Commentaire S. 70ff.

von Rechts wegen vollständig und ausschließlich in den Völkerbund verlegt. Damit wurde das Schicksal des Locarnovertrages mit dem Erfolg oder Mißerfolg dieser Institution verknüpft.

Dabei muß man sich allerdings vor Augen halten, daß die Tatsache jener weitgehenden Unfruchtbarkeit des Völkerbundes für die Förderung wirklich aufbauender zwischenstaatlicher Zusammenarbeit weniger in der Völkerbundssatzung begründet, als daß sie die Folge der uneinsichtigen Politik gewisser Mächte im Völkerbund war. Der *Idee* nach sollte der Völkerbundspakt ein konstruktives Ausgleichsverfahren enthalten, das somit der *Idee* nach auch der Locarnogemeinschaft hätte zugute kommen können. Schädlich geworden ist auch dem Locarnovertrag nicht der Völkerbund, wie er gedacht war, sondern der Völkerbund, wie er gehandhabt wurde. Zur Zeit des Abschlusses des Locarnovertrages waren die Gefahren dieser Verbindung für die Locarnogemeinschaft bei weitem nicht so groß. Sie sind erst später entstanden, großenteils bewußt entwickelt worden. Zu jener Zeit wäre es kaum denkbar gewesen, daß im Völkerbundsrat auf einen im engeren Kreise der Locarnostaaten eingeleiteten oder ins Auge gefaßten Interessenausgleich ein irgendwie wesentlicher Einfluß hätte genommen werden können. Weder hätte man den Ergebnissen einer einhelligen Haltung der Locarnomächte in einer zwischen ihnen bestehenden Frage eine andere politische Haltung gegenübersetzen können, noch hätte man einer solchen Macht, die sich einem eingeleiteten Interessenausgleich widersetzen wollte, gegen eine ihr im Rahmen der Locarnogemeinschaft gegenüberstehende Mehrheit irgendwie entscheidend Rückhalt bieten können. Es war keine Macht außerhalb der Locarnostaaten im Völkerbundsrat, die diese Rolle hätte übernehmen können. Tatsächlich mußten daher die spezifischen Fragen der Locarnosozietät trotz allem im Rahmen der eben dort vorhandenen Kräfte- und Interessensituation ausgefochten werden. Trotz der Verbindung mit dem Völkerbundsverfahren war daher eine Lösung irgendwelcher Spannungen in Übereinstimmung mit jener Situation und damit im Sinne des *Gemeinschafts*interesses der Locarnosozietät gewährleistet oder doch möglich.

Zwei Dinge waren es, die die Änderung brachten: Die Politik der Aufblähung des Völkerbundsrates[1] begann unmittelbar mit dem Wirksamwerden des Locarnovertrages. Der erste französische Bundesgenosse hielt gleichzeitig mit dem Reich seinen Einzug in den Rat auf einen quasiständigen Sitz[2]. Und zweitens: die französische Politik organisierte, wie früher mit den Bündnisverträgen außerhalb des Bundes, so nun auch

[1] Vgl. dazu v. Gretschaninow, ZaöRVR Bd. IV, S. 208ff.

[2] Im britischen Unterhaus wurde auf das gewisse Dunkel und das peinliche Etwas um die anläßlich des Eintritts des Reichs eingeleitete Erweiterung des Rates über den in Aussicht genommenen deutschen Sitz hinaus mit aller Deutlichkeit hingewiesen. Vgl. die Auseinandersetzungen am 23. März 1926, die zu scharfen Angriffen auf Sir Austen Chamberlain und seine Haltung in der Angelegenheit der bestimmten Mächten in Locarno ohne Wissen der deutschen Regierung gemachten Zusicherungen führten (s. Zeitschr. Soc. d. Nat. 1926, S. 282—318; vgl. auch die Verhandlungen im deutschen Reichstag, Zeitschr. Soc. d. Nat. 1926, S. 369ff.).

innerhalb desselben die Front derer, die den Versuch eines Ausgleichs mit dem ehemaligen Gegner zu verhindern hatten[1].

Lag es also weniger in der Struktur des Bundes als in seiner späteren Entwicklung und Handhabung begründet, daß diese Verbindung der beiden Verträge der Zusammenarbeit schädlich wurden, so hat doch eben diese Verbindung die Handhabe für jene Politik geschaffen, die den Vertrag unwirksam machen konnte. Man kann sich, wenn man die spätere Entwicklung überschaut, des Gedankens nicht erwehren, daß diese Verbindung der beiden Verträge vielleicht von vornherein von dem Wunsche getragen war, dem Vertrag von Locarno einige „Spitzen" abzubrechen. Warum hat man der Absicht der in dem Vertrage zusammengeschlossenen Mächte zu einer politischen Zusammenarbeit keinen angemessenen organisatorischen Ausdruck, etwa in Form einer besonderen, auf ihren eigenen Kreis beschränkten und allgemein gefaßten Konsultationspflicht gegeben? Die Völkerbundssatzung stand dem sicher nicht entgegen, da deren Art. 21 für die Regionalpakte alle Möglichkeiten in dieser Richtung offen ließ, die von anderen Staaten, wie denen der Kleinen Entente, auch weitgehend ausgenützt wurden. *Sachlich* war der Locarnovertrag ja durchaus die Verkörperung eines Regionalpaktes. Die regionale Idee, d. h. seine konkrete politische Grundlage, die grundsätzlich auf dem Prinzip gegenseitigen Ausgleichs aufgebaute Regelung eines bestimmten politischen Problems unter Beteiligung einerseits *aller* und andererseits *nur* der an dem in Frage stehenden politischen Kraftfeld interessierten Mächte, war die hauptsächliche Kraftquelle von Locarno. Darin lag sein „realistischer Charakter", wie Bourquin sagt[2]. Diese regionale Idee lag nun aber nur dem materiellen Teil des Vertrages wirklich zugrunde. Bei der Ausgestaltung der verfahrensmäßigen Organisation dieser sachlichen Interessengemeinschaft hat man den Gedanken nicht durchgeführt und den beteiligten Staaten weder im inneren Verhältnis zueinander noch in ihrem Verhältnis nach außen eine Organisation ihrer Zusammenarbeit gegeben.

Es liegt natürlich auf der Hand: hätte man dieser sachlichen Interessengemeinschaft auch einen angemessenen, eigenen organisatorischen Ausdruck gegeben, so würde dies bedeutet haben, daß man damit den auf den weiteren natürlichen Ausgleich drängenden Kräften, die in jedem politischen Zustand und besonders in einem noch so weitgehend unausgeglichenen Verhältnis wie dem der Locarnomächte vorhanden sind, die formalen Möglichkeiten eröffnet hätte, sich wirksam geltend zu machen, und daß auf diese Weise unter Umständen auch eine friedliche Änderung des bestehenden Zustands im Gemeinschaftsverfahren hätte herbeigeführt werden können. Man hat sich daher wohl zur Durchführung des regionalen Gedankens auch im Organisatorischen nicht entschließen können. Auch noch fast 10 Jahre später wurde der Versuch Mussolinis, gerade diese beiden schwachen Punkte des Locarnovertrages, das Fehlen einer allgemein und eigenständig organisierten Zusammenarbeit

[1] Darüber das nächste Kapitel. — [2] Friedenswarte 1935 (6), S. 269.

zwischen den Beteiligten, durch den sog. Viermächtepakt zu beseitigen, abgeschlagen[1].

Es ist nun allerdings nicht so, daß aus diesen „Lücken" des Locarnovertrages zu folgern wäre, er habe daher überhaupt nicht im Sinne einer Förderung der Zusammenarbeit wirken können. Vielmehr unterstand auch dieser Vertrag dem Gesetz, daß jeder politische Vertrag so ist, wie man ihn handhabt. Auch der Locarnovertrag bot genügend Handhaben, um ihn zu einer vollen politischen Wirksamkeit kommen zu lassen. Betrachten wir, wo sie im einzelnen lagen:

Wie im vorangehenden Abschnitt gesagt, gibt es keine spezifische Konsultation zwischen den Locarnomächten als solchen im formal-rechtlichen Sinn, d. h. der Vertrag enthält in keinem Falle die *Pflicht* für die Vertragsmächte, sich alle gemeinsam und unter sich zur Verhandlung über bestimmte, im Gebiete des Vertrages entstehende Fragen um einen Tisch zu setzen. Er kennt nur eine Verpflichtung zu zweiseitigen Verhandlungen zwischen eventuellen Streitteilen — sei es im gewöhnlichen diplomatischen Verfahren, sei es im Verfahren vor der Konziliationskommission — oder zur Verhandlung zwischen den Locarnomächten im Rahmen des Völkerbundes.

Trotzdem wirkte in dem Vertrage, zwischen den Zeilen seines äußerlichen Wortlauts, diktiert durch den Zweck der geschlossenen Gemeinschaft, eine außerordentlich starke Kraft in der Richtung, eine solche Fühlungsnahme zwischen den Beteiligten beim Herannahen von Spannungszeiten unter *politischen* Gesichtspunkten herbeizuführen. In dieser im folgenden dargestellten politischen Wirksamkeit des Vertrages lag geradezu das, was man den eigentlichen „Sinn" des Vertrages nennen kann:

Wenn nämlich einer der Vertragsstaaten im Anwendungsbereich des Vertragswerkes irgendeine politische Absicht hegte, z. B. irgendwelche Maßnahmen ins Auge faßte, deren Ausführung ihn möglicherweise mit den Bestimmungen des Vertrages in Widerspruch setzen konnte, so war es für ihn wegen des Risikos, das er aus der Anwendung des Vertrages und der in der Garantie liegenden Hilfeleistungspflicht laufen konnte, unbedingt notwendig, sich vorher zumindest mit den unbeteiligten Garanten in Verbindung zu setzen und ihre Ansicht über die Frage der Anwendbarkeit des Vertrages zu hören.

Hatte z. B. Frankreich die Absicht, deutsches Gebiet zu besetzen, weil es sich in Anwendung einer der in Art. 2 Abs. 2 des Westpaktes vorgesehenen Ausnahmen dazu für berechtigt hielt, so war ihm dies zwar nach dem Locarnovertrag nicht verboten, d. h. es war nach dem Locarnovertrag weder verpflichtet, den Völkerbund noch die Locarnoteilnehmer über die Frage zu hören, ob seine Aktion etwa als Verteidigung gegen einen unprovozierten Angriff gestattet sei. Gemäß Art. 2 Abs. 2 ist die grundsätzliche Verpflichtung des Art. 2 Abs. 1 im Falle der Selbsver-

[1] Darüber unten § 9.

teidigung und der weiteren Ausnahmen nicht gegeben („cette stipulation ne s'applique pas"). Der Vertrag enthält andererseits keine Definition des Angriffs oder der Verteidigung und nimmt den Teilnehmern nicht das Recht, frei über die Ausübung des Selbstverteidigungsrechtes zu entscheiden. Frankreich *durfte* also in dem gesetzten Fall nach dem Wortlaut des Locarnovertrages darüber ebenfalls frei und unter eigener Verantwortung entscheiden. Nur *konnte* es dies nicht, weil das in dieser Stellungnahme liegende *politische Risiko* viel zu groß war. Stellte sich nämlich nachträglich heraus, daß England und Italien, die beiden Garanten des Vertrages, über das Vorliegen eines unprovozierten Angriffs und damit des Selbstverteidigungsrechts oder auch über die Anwendbarkeit von Art. 16 des Völkerbundspaktes anderer Meinung waren, und hätte diese Meinung sich im Völkerbundsrat durchgesetzt, so mußte dieser nunmehr die *französische* Aktion für eine Verletzung des Locarnovertrages erklären, und England und Italien waren verpflichtet, Deutschland gegen Frankreich Hilfe zu leisten. Das hätte bei der damaligen politischen Lage eine *sichere* Unterlegenheit Frankreichs zur Folge gehabt, und darin lag gerade der Sinn des Vertrages, daß *der*, der nach der Meinung der Garanten den Vertrag verletzte, sich der übermächtigen Koalition der anderen Partner gegenübersah.

Es war also für jeden Vertragsteilnehmer, der die Absicht hatte, im Rahmen des Vertrages politisch handelnd vorzugehen, unbedingt notwendig, sich *vorher* über die Meinung der Garanten zu vergewissern, daß dieses Vorgehen vertragsgemäß sein würde. Diese aber mußten ebenso notwendigerweise in ihrem eigenen Interesse, das ja im Zweifel mit dem Interesse am Frieden identisch war, mit dem eventuellen Gegner jenes ersten Staates in Verbindung treten. Sie wurden damit in die Rolle des Vermittlers geradezu gedrängt, das „Gespräch" war im Gange. Es war keine formalisierte Konsultation, sie konnte im Stadium des diplomatischen Verkehrs von Amt zu Amt verbleiben, ohne in eine gemeinschaftliche Konferenz überzugehen, aber es war doch jenes fruchtbare Spiel des Interessenausgleichs eingeleitet, das die spontane Einzelaktion zum mindesten aufschob und ein allseitiges Abtasten der Situation und damit eine Feststellung der Einzel- und der Gemeinschaftsinteressen und ihren gegenseitigen Ausgleich ermöglichte.

Daß in dieser Wirkung der politische Sinn des Vertrages lag, darüber bestand bei Abschluß des Vertrages kein Zweifel: Die Tatsache, daß die Stellung der Garanten nach dem Vertrage als der praktisch entscheidenden Instanz in der französischen Kammer Gegenstand heftiger Angriffe auf das Vertragswerk waren, zeigt, daß man dort den ausgleichenden Sinn der getroffenen Regelungen klar erkannt hatte. Man wollte England nicht als „arbitre de l'Europe" anerkennen[1]."

Noch unmittelbarer zeigen dies die Äußerungen der am Vertragsabschluß beteiligten Staatsmänner selbst.

[1] Vgl. die Äußerungen der Abgeordneten Barthélémy und Fabry. Zeitschr. Soc. d. Nat. 1926, S. 509, 514.

Sir Austen Chamberlain sagte bei seiner Erläuterung des Vertragswerkes im Unterhaus, daß nach dem Vertrage jeder Garant die Umstände des einzelnen Falles frei zu beurteilen habe. Auf eine Zwischenfrage eines Parlamentsmitgliedes, ob die Garanten sich einzeln oder gemeinsam darüber schlüssig zu werden hätten, erläuterte er dies, wie folgt: „Ich habe keinen Zweifel, daß praktischerweise die beiden Garanten alsbald ihre Ansichten über die Sachlage austauschen werden. Tatsächlich ist es, glaube ich, wahrscheinlich, daß die garantierten Mächte bestrebt sein werden zu erfahren, welche Ansichten die Garanten über die Sachlage haben, bevor sie selbst zur Tat schreiten. Obwohl unter solchen Umständen die italienische und unsere Regierung zweifellos ihre Ansichten austauschen würden, verbleibt die Entscheidung in jedem Falle bei jeder einzelnen Regierung [1]."

Von Briand gibt es zahlreiche Äußerungen, aus denen klar hervorgeht, daß der Sinn des Locarnovertrages sich seiner Meinung nach nicht in dem formalen Spiel der Garantien, Schieds- und Vergleichsverfahren usw. erschöpfen könne. So führte er in der Deputiertenkammer folgendes über den Vertrag aus: „Es wird unumgänglich sein, sich zu verständigen (s'accorder). Gewiß wird es Schwierigkeiten geben. Der Schuh von Locarno wird manchmal dem Marschierenden unbequem sein. Man muß sich ihm anpassen. Er selbst wird sich nach und nach anpassen [2]." Besonders auf die Notwendigkeit der Konsultation und Fühlungnahme hat Briand Wert gelegt. Er sagte: „Locarno, das ist eine Barriere gegen die Unüberlegtheit. Locarno, das ist die Notwendigkeit zu diskutieren" [3]; oder im Senat: „Die stärkste Garantie des Friedens, das ist die Möglichkeit und die Notwendigkeit für die Völker, vor dem Kriege zu diskutieren [4]."

In Verbindung etwa mit einer Feststellung von Millerand [5] im Senat, der es beklagte, daß durch den Vertrag es England und Italien verboten sei, sich zuvor mit ihren ehemaligen Verbündeten ins Einvernehmen zu setzen, ist der „Sinn" [6] des Vertrages von Locarno in den angeführten Äußerungen klar und eindeutig wiedergegeben: Zwang zur allseitigen Konsultation, Verbot der einseitigen Konsultation.

Die große Hoffnung, die in dem Vertragswerk damit trotz aller seiner sachlichen und organisatorischen Schwächen gegeben war, bestand darin, daß er die Grundlage für eine wirklich aufbauende Zusammenarbeit auf einem der empfindlichsten politischen Teilgebiete Europas werden konnte, daß aus seinem politischen Sinn und der ihm entsprechenden Wirkung des Vertrages auf die völkerrechtlichen Beziehungen zwischen den Beteiligten nach und nach zunächst die fehlende Organisation der Vertragsgemeinschaft und daraus vielleicht die Grundlagen einer besseren

[1] Zeitschr. Soc. d. Nat. 1925, S. 624. — [2] Zeitschr. Soc. d. Nat. 1926, S. 529. — [3] Zeitschr. Soc. d. Nat. 1926, S. 526f. — [4] Zeitschr. Soc. d. Nat. 1926, S. 595. — [5] Zeitschr. Soc. d. Nat. 1926, S. 584.

[6] Es mag hervorgehoben werden, daß Briand während einer Auseinandersetzung in der Kammerdebatte ausdrücklich eine *sinngemäße* Auslegung gegenüber einer rein wörtlichen Auffassung des Vertrages verteidigt hat. S. in Zeitschr. Soc. d. Nat. 1926 die Äußerung des Abgeordneten Marcel Plaisant S. 513 oben und die Formulierung Briands S. 517 ebenda.

völkerrechtlichen Verfassung Europas überhaupt erwachsen konnten. Das nächste Kapitel soll der Darstellung der Entwicklung gewidmet sein, wie sie sich in Wirklichkeit vollzogen hat.

III. Kapitel.

Die Methoden der Sicherheitspolitik nach dem Abschluß des Locarnovertrages und dem Eintritt Deutschlands in den Völkerbund.

Aus dem vorigen Kapitel ergibt sich, daß der Vertrag von Locarno nach den Vorstellungen der handelnden Staatsmänner wie der öffentlichen Meinung der Welt die Bedeutung haben sollte, Deutschland wieder in die Gemeinschaft der europäischen Nationen einzuführen. Die großen politischen Fragen sollten fortan nicht mehr in Gegnerstellung, sondern in Gemeinschaft behandelt werden. Aus diesem Gefühl heraus erklärt sich der unbeschreibliche Enthusiasmus, mit dem die Völker das Vertragswerk begrüßten. So verstanden, war der Vertrag in gewissem Sinne den Vereinbarungen des Aachener Kongresses im Jahre 1818 über die Stellung Frankreichs im europäischen Konzert vergleichbar. Zweifach war die Gemeinschaft, in der das Reich in Zukunft seinen Platz einnehmen sollte: für die besonderen westeuropäischen Verhältnisse Locarno, im übrigen der Völkerbund. Beide boten ihrem Sinn und Wesen nach die Möglichkeit, durch politische Zusammenarbeit im Kreise der Gemeinschaft auch in weiteren noch offen gebliebenen Fragen dem Ausgleich näher zu kommen. Die Hoffnung erfüllte sich nicht, der „Geist von Locarno" wurde nicht ratifiziert. Briand wurde von seiner Bürokratie desavouiert.

Die folgenden Paragraphen sollen an Hand der einschlägigen politischen Verträge die Methoden zeigen, mit denen die Gemeinschaft wieder in die Gegnerschaft umgeprägt wurde. Die Methoden waren verschieden in bezug auf die Locarnogemeinschaft (s. § 7) und auf die Völkerbundsgemeinschaft (§ 8). Sie vereinigten sich schließlich in der Abwehr des Versuches einer Generalreform, sowohl von Locarno wie des Völkerbundes, durch den Mussolinischen Viermächtepakt (§ 9).

§ 7. Die französischen Verträge mit Polen und der Tschechoslowakei von 1925 und mit Rußland von 1935.

Der Vertrag von Locarno enthielt, wie früher gezeigt wurde, keine formalrechtliche Organisation für eine politische Zusammenarbeit seiner Unterzeichner. Zufolge seines Aufbaus waren die Beteiligten jedoch im Falle eines drohenden Konflikts zu einer gegenseitigen Fühlungnahme politisch genötigt. Darin lag der politische Sinn des Vertrages, und zwar als eine Folge der von England und Italien übernommenen Garantie für die Vertragstreue der unmittelbar Beteiligten. Da jene dem Vertragstreuen gegen den Verletzer des Vertrages Hilfe leisten mußten, verbot das darin liegende politische Risiko es den Beteiligten, ohne vorherige

Fühlungnahme und ohne Rücksicht auf die Meinung der Garanten zu irgendeiner isolierten politischen Aktion im Rahmen des Vertrages zu schreiten.

Die Verträge Frankreichs mit Polen und der Tschechoslowakei vom 16. Oktober 1925 sowie der Vertrag mit Rußland vom 2. Mai 1935 haben nun ihrerseits den Sinn und jedenfalls die Wirkung, dieses politische Risiko und damit den Zwang zur politischen Zusammenarbeit für Frankreich erheblich zu vermindern. Dies war juristisch nur möglich, da der Zwang zur Konsultation nicht auf einer ausdrücklichen formalen Bestimmung, sondern rein auf der politischen Wirksamkeit des Locarnovertrages beruhte und daher durch andere politische Faktoren aufgehoben werden konnte, nämlich durch den Erwerb von Bundesgenossen, die, außerhalb der Locarnogemeinschaft stehend, den rechtlichen Wirkungen dieses Vertragswerks nicht ausgesetzt waren.

Die Technik der Verträge im einzelnen ist die folgende:

Die schon in Locarno selbst abgeschlossenen *Verträge Frankreichs mit Polen und der Tschechoslowakei* vom 16. Oktober 1925[1] stimmen fast wörtlich überein.

In einem ersten Absatz des Art. 1 des Vertrages[2] versprechen sich die Parteien gegenseitig, im Falle einer ihnen gegenüber stattfindenden Verletzung der Locarnoverträge sich in Anwendung von Art. 16 der Völkerbundssatzung unmittelbar Hilfe und Beistand zu leisten, falls diese Verletzung von einem nicht provozierten Zu-den-Waffen-Greifen begleitet ist.

Das juristisch Wesentliche an dieser Vereinbarung ist die Bestimmung, daß die Hilfeleistung „in Anwendung von Art. 16 der Völkerbundssatzung" zu erfolgen habe. Das bedeutet zweierlei:

Einmal, daß die darin liegende Zusage der Hilfeleistung mit dem Wortlaut des Locarnovertrages nicht in Widerspruch tritt, da Maßnahmen gemäß Art. 16 auch im Rahmen der Verpflichtungen des Rheinpaktes nach dessen Art. 2 Abs. 2 erlaubt bleiben. Bekanntlich sind die Ausnahmen in Art. 2 Abs. 2 mit Rücksicht auf den französischen Wunsch, die beiden Verträge mit seinen östlichen Bundesgenossen abschließen zu können, aufgenommen worden[3].

Zweitens, und das ist das Wichtigere, bedeutet die Erwähnung von Art. 16 der Völkerbundssatzung in den Bündnisverträgen, daß die Vertragsparteien — jeder für sich — frei über die Frage entscheiden können, ob der Fall des Art. 16 vorliegt, d. h. also, ob und von welcher Seite ein Angriff, ein „recours à la guerre" im Widerspruch zur Völkerbundssatzung,

[1] Pol. Vertr. I, S. 165, 166.

[2] Art. 1 Abs. 1 lautet:

„Dans le cas où la Pologne ou la France viendrait à souffrir d'un manquement aux engagements intervenus en date de ce jour entre elles et l'Allemagne, en vue du maintien de la paix générale, la France et réciproquement la Pologne, agissant par application de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations, s'engagent à se prêter immédiatement aide et assistance, si un tel manquement est accompagné d'un recours aux armes qui n'aurait pas été provoqué."

[3] Vgl. Stauffenberg: ZaöRVR VI, S. 227ff.

ein unprovozierter „recours aux armes" im Sinne des Bündnisvertrages vorliegt. Denn nach herrschender Lehre und Praxis, die im abessinischen Konflikt bestätigt worden ist[1], entscheidet jedes Völkerbundsmitglied frei und für sich allein über die Frage, ob eine Verletzung der Satzung im Sinne von Art. 16 vorliegt, und wer sie begangen hat. Insbesondere ist kein Staat in dieser Frage irgendwie an eine Entscheidung oder Empfehlung des Völkerbundsrates gebunden. Dieser besitzt keine Kompetenz zur „Feststellung des Angreifers".

Polen und die Tschechoslowakei haben also, falls sich ein bewaffneter Konflikt zwischen Frankreich und Deutschland entwickelt und sie der Meinung sind, daß darin eine Verletzung des Locarnovertrages und des Art. 16 der Völkerbundssatzung durch Deutschland liegt, Frankreich *unmittelbar*, „immédiatement", wie der Bündnisvertrag ausdrücklich sagt, militärisch zu Hilfe zu kommen.

In Abs. 2 des Art. 1 des Bündnisvertrages[2] wird eine entsprechende Vorschrift für den Fall des Art. 15 Abs. 7 der Völkerbundssatzung — die zweite Ausnahme des Rheinpaktes — getroffen: kommt der Völkerbundsrat in einem vor ihm gemäß Art. 15 der Satzung anhängigen Verfahren nicht zur Annahme eines einstimmigen Berichts (s. Art. 15 Abs. 4 der Satzung), so sind Polen und die Tschechoslowakei (und umgekehrt ihnen gegenüber Frankreich) wiederum verpflichtet, Frankreich „in Anwendung von Art. 15 Abs. 7 der Völkerbundssatzung" unmittelbar Hilfe und Beistand zu leisten, falls dieses „unprovoziert angegriffen" würde.

Das bedeutet wiederum, daß die Bündnispartner frei in der Entscheidung sind, wer der Angreifer ist. Im Unterschied zu dem ersten Absatz kann hier ein „Angriff" auch in einem Verhalten gesehen werden, das keinerlei „zu-den-Waffen-Greifen" enthält. Die erste militärische Aktion kann in diesem Falle also auch von dem „Angegriffenen" ausgehen. Dabei beruht die Freiheit der Entscheidung hier juristisch darauf, daß in dem Fall des Art. 15 Abs. 7, wenn also der Völkerbund keinen einstimmigen Bericht über den zu entscheidenden Fall zustande bringt, Handlungsfreiheit für die Mitglieder des Völkerbundes besteht; das vordem geltende Kriegsverbot setzt aus. Die Parteien des Streitfalles können gegeneinander vorgehen, alle Völkerbundsmitglieder können gegen eine der Parteien vorgehen und damit können — im Wege der Hilfeleistung — schließlich alle Mitglieder gegeneinander vorgehen — und zwar alles dies auch im Wege des „Angriffskrieges".

Art. 15 Abs. 7 gibt den Staaten diese Handlungsfreiheit allerdings nur mit der Maßgabe, daß sie so handeln können, wie sie es „zur Aufrecht-

[1] Vgl. v. Nostitz-Wallwitz: ZaöRVR VI, S. 532ff.

[2] Art. 1 Abs. 2 lautet:

„Dans le cas où le Conseil de la Société des Nations, statuant sur une question portée devant lui conformément aux dits engagements, n'aurait pu réussir à faire accepter son rapport par tous ses membres autres que les représentants des Parties au différend, et où la Pologne ou la France se verrait attaquée sans l'avoir provoqué, la France, ou réciproquement la Pologne, agissant par application de l'article 15, alinéa 7, du Pacte de la Société des Nations, lui prêterait immédiatement aide et assistance."

erhaltung von Recht und Gerechtigkeit" für notwendig halten. Was Recht und Gerechtigkeit gebieten, hat aber praktisch jeder Staat selbst zu entscheiden. Andererseits beschränken die beiden *Bündnisverträge* die Hilfeleistungspflicht auf den Fall eines unprovoziert erfolgenden Angriffs. Sie passen sich damit dem Art. 2 Abs. 3 des Locarnovertrages an, da dieser, die nach der Völkerbundssatzung bestehende Freiheit einengend, die Zulässigkeit von Maßnahmen nach Art. 15 Abs. 7 auf den Fall beschränkt, daß sie sich gegen einen Staat richten, „der als erster einen Angriff unternommen hat". Wieder aber gibt es natürlich keine andere Stelle als die Bundesgenossen selbst, die zu entscheiden hätte, wann dieser Fall vorliegt.

Art. 2 und 3 des *französisch-russischen Vertrages*[1] enthalten genau dieselben Verpflichtungen zur unmittelbaren Leistung von Hilfe und Beistand nach Maßgabe der Art. 16 und 15 Abs. 7 der Völkerbundssatzung mit dem einzigen unwesentlichen Unterschied, daß nicht von der Verletzung des Locarnovertrages, sondern *generell* von dem Fall eines unprovozierten Angriffs auf das Territorium (Ziff. 1 Abs. 2 des Ergänzungsprotokolls) eines der vertragschließenden Staaten ausgegangen wird, d. h. es wird die entmilitarisierte Zone von dem Vertrage ausgenommen.

Wie verhalten sich die dargestellten politischen Regelungen dieser Verträge zu dem Westpakt von Locarno?

Die in den Bündnisverträgen wie in dem Locarnovertrag (Art. 2 Abs. 2) übereinstimmend erfolgte Inbezugnahme von Art. 16 und 15 Abs. 7 der Völkerbundssatzung bewirkt, wie gezeigt, daß sowohl Frankreich als auch seine Bundesgenossen juristisch frei sind, zu entscheiden, wer — um bei der gekürzten Terminologie zu bleiben — der Angreifer ist. Der Unterschied in der Lage der nicht an dem Rheinpakt beteiligten französischen Bundesgenossen einerseits und der Lage Frankreichs als Mitglied der Locarnogemeinschaft andererseits ist aber der, daß *Frankreich* im Rahmen der Locarnogemeinschaft die Auswirkung der Garantie Englands und Italiens gegen sich zu fürchten hat, wenn die Garanten über die Frage, *wer* in einem gegebenen Konfliktsfall den Vertrag verletzt hat, *anderer* Meinung sind. Diese Garantie ist, wie bereits dargestellt, von der Entscheidung des Völkerbundsrates über die Verletzung des Vertrages und damit natürlich auch über das Vorliegen einer seiner Ausnahmen gemäß Art. 15 oder 16 des Völkerbundspaktes abhängig. Die französischen *Bundesgenossen* haben dagegen, da sie außerhalb des Rheinpaktes von Locarno stehen, nur das *allgemeine* politische Risiko ihrer Beteiligung an einem Streitfall, aber nicht das Risiko der englischen und italienischen Garantie zu fürchten, die sich juristisch nicht gegen sie richtet[2].

Damit wird aber auch das Risiko aus der Locarnogarantie für Frankreich selbst erheblich vermindert, und in gleichem Maße verringerte sich

[1] Pol. Vertr. I, S. 436.

[2] Auch die Locarnoschiedsverträge Polens und der Tschechoslowakei fallen nicht unter die Garantie des Rheinpaktes.

für dieses die politische Notwendigkeit, vor irgendwelchen Maßnahmen mit den Garanten in Verbindung zu treten und damit in der (oben S. 250f). geschilderten Weise das konsultatorische Interessenausgleichsverfahren herbeizuführen. Der Zweck des Vertrages, durch die Notwendigkeit vorheriger Konsultation die Einzelaktion eines Vertragsstaates auszuschließen, war damit so gut wie hinfällig geworden. Die Konferenz der Locarnomächte oder der Ratsmitglieder sah sich, wenn die Bundesgenossen Frankreichs ihrer Bündnispflicht wirklich, wie die Verträge es vorschrieben, „immédiatement" nachkamen, vor die Tatsache eines mitteleuropäischen Krieges gestellt, ehe jene Staaten ihre Beratungen überhaupt begonnen hatten.

Man muß sich dabei vor Augen halten, daß die Frage, wer im Sinne der Bündnisverträge der Angreifer ist, ja nicht in irgendeinem objektiven Verfahren, sondern in Besprechungen zwischen Staaten beantwortet wurde, die eben *Bundesgenossen* waren, und dies zum Teil schon seit langer Zeit, d. h., die ihre Anschauungen auf Grund einer gleichliegenden politischen Zielrichtung bildeten.

Dabei ist eines klar: die Verträge mit Polen und der Tschechoslowakei haben zwar rechtlich dieselbe Konstruktion wie der russische Vertrag. Trotzdem ist der Locarnovertrag seines politischen Sinnes in vollem Umfang natürlich erst durch den letzteren Vertrag beraubt worden, der alle Wirkungen der beiden ersteren Verträge in unendlicher politischer Vergrößerung enthält. Dadurch erst wurde das „Locarnogleichgewicht" aus den Angeln gehoben, das darin bestand, daß nach der Absicht des Locarnovertrages eine überwältigende Übermacht der Vertragsstaaten gegen den Verletzer des Vertrages bestehen sollte. Während nach der ursprünglichen Situation die Wirkung der Locarnogarantie die einer *Exekution* gegen den Verletzer war, bestand nach Abschluß des Russenpaktes, der diese Macht von vornherein und praktisch in jedem Fall auf Frankreichs Seite brachte, nur noch die Möglichkeit eines europäischen Großkrieges mit annähernd gleich verteilten Kräften. Man kann sich bei dieser Sachlage sogar fragen, ob nicht im Ernstfalle bei den Garantiemächten selbst eine Neigung zu dem *Rechtsargument* zu erwarten gewesen wäre, daß ihnen die Erfüllung ihrer Garantie unter diesen „veränderten Umständen" nicht mehr zuzumuten sei.

Allerdings, nach der ganzen Veränderung der Lage hätte es zu *dieser* Wirksamkeit der Garantie, d. h. zu dem Garantiefall *zugunsten* Deutschlands, wohl überhaupt nicht mehr kommen können. Die bisherige Darstellung geht ja im Grunde immer davon aus, daß die „Meinung der Garanten" über die Frage, wer den Locarnovertrag verletzt habe, im Völkerbundsrat durchdringen konnte. In Wahrheit wäre eine einstimmige Feststellung des Verletzers wahrscheinlich nur *gegen* Deutschland möglich gewesen, nachdem zwei der französischen Bundesgenossen nach dem Abschluß des Locarnovertrages einen Ratssitz erhalten hatten. Vor allem seit der Zuteilung eines ständigen Sitzes an Rußland war die Lage hier ziemlich eindeutig, da das Ergänzungsprotokoll zu dem französisch-russischen Vertrag die Beratungen im Völkerbundsrat nicht außer Acht läßt. Es wird

dort in Ziff. 1 [1] gesagt, daß die Hilfeleistungspflicht der Parteien dahin zu verstehen ist, daß diese „den Empfehlungen des Völkerbundsrates unverzüglich nachzukommen haben, sobald diese gemäß Art. 16 der Satzung erteilt sind."

Die Bedeutung dieser Bestimmung ist an sich nicht ganz klar, da nicht ohne weiteres ersichtlich ist, was für „Empfehlungen" des Völkerbundes hier ins Auge gefaßt werden. Eine Beschränkung in der Freiheit der Parteien zur Bestimmung des Angreifers kann sie jedenfalls nicht enthalten, da der Rat, wie gesagt, nach dem geltenden Recht des Art. 16 Empfehlungen in dieser Richtung nicht zu geben hat. Im übrigen ist es aber völlig unerheblich, was damit gemeint ist, denn es handelt sich ja zunächst einmal darum, daß irgendwelche Empfehlungen (z. B. nach Art. 16 Abs. 2 der Völkerbundssatzung) überhaupt erteilt werden und welchen Inhalt sie haben sollen [2]. Diesbezüglich bestimmt der nächste Satz des zitierten französisch-russischen Protokolls, „daß die Parteien gemeinsam handeln werden (agiront de concert), um zu erreichen, daß der Rat seine Empfehlungen mit der Schnelligkeit erteilt, die die Umstände erfordern, und daß, wenn der Rat aus irgendeinem Grunde keinerlei Empfehlungen erteilt oder nicht zu einem einstimmigen Votum gelangt, die Hilfeleistungspflicht nichtsdestoweniger zur Anwendung gelangt."

Man kann sich nicht verhehlen, daß die Vereinbarung zur Erwirkung einer „schnellen" Empfehlung am besten durchzuführen ist, wenn man sich auch über ihren Inhalt klar ist, und daß einer der „Gründe", aus denen ein einstimmiger Beschluß nicht zu erreichen ist, sehr gut die sowjetrussische Stimme im Rate sein könnte. Praktisch entscheidend ist dabei die Frage nach der Anwendbarkeit des Einstimmigkeitsprinzips in einem solchen Falle. Gemäß Art. 4 Abs. 3 a. E. des Locarnovertrages sollen nur die Stimmen der in die Feindseligkeiten verstrickten Parteien *nicht* gezählt werden, und auf der Londoner Ratstagung im März 1936 ist diese Bestimmung — wohl sinngemäß — auch auf die bloß am politischen Streit Beteiligten erstreckt worden, d. h. also auch ohne daß „Feindseligkeiten" eröffnet waren [3]. Da nun aber Sowjetrußland nicht Partei des Locarnovertrages ist, so besteht nach dem Locarnovertrag gar keine Möglichkeit, seine Stimme von der Zählung bei der Feststellung des Vertragsverletzers auszuschließen. Auch nach dem Völkerbundspakt besteht diese Möglichkeit nicht, jedenfalls so lange nicht, als die Sowjetunion nicht formal am Streit beteiligt ist. Unter diesen Umständen könnte also die Wirkung der Locarnogarantie nicht nur politisch, sondern auch rechtlich nicht mehr eintreten.

[1] „Il est entendu que l'effet de l'article 3 est d'obliger chaque partie contractante à prêter immédiatement assistance à l'autre en se conformant immédiatement aux recommandations du conseil de la Société des Nations, aussitôt qu'elles auront été énoncées en vertu de l'article 16 du pacte. Il est également entendu que les deux parties contractantes agiront de concert pour obtenir que le conseil énonce ses recommandations avec toute la rapidité qu'exigeront les circonstances et que, si néanmoins le conseil, pour une raison quelconque, n'énonce aucune recommandation ou s'il n'arrive pas à un vote unanime l'obligation d'assistance n'en recevra pas moins application."

[2] Vgl. dazu Bruns: ZaöRVR, Bd. V, S. 328f.; Scheuner: VBuVR, 3. Jg., S. 745.

[3] Vgl. das Telegramm des Generalsekretärs an die Reichsregierung vom 16. März 1936, ZaöRVR., Bd. VI. S. 308.

Abschließend soll die vielbesprochene Frage der *Vereinbarkeit des russisch-französischen Vertrages mit dem Locarnovertrag* noch kurz berührt werden[1].

Die Frage kann in einem zweifachen Sinne verstanden werden. Sie kann erstens so lauten: ist die Tatsache des französisch-russischen Paktes und die dadurch entstandene Sachlage mit dem Locarnovertrag in dem Sinne vereinbar, daß der Locarnovertrag noch weiter seine sinngemäße Wirkung zwischen den Vertragsteilnehmern entfalten kann? Daß die beiden Verträge in diesem Sinne nicht „vereinbar" sind, sollte ebenso wie die sich daraus für die übrigen Vertragsteilnehmer ergebenden Rechtsfolgen außer Zweifel stehen.

Die Frage kann aber auch dahin gehen: liegt in dem Abschluß des Russenpaktes eine *Verletzung* des Locarnovertrages, d. h. ein Verstoß gegen sich aus diesem Vertrage ergebende Pflichten, also nicht nur eine politische, sondern auch eine rechtliche Verletzung des Vertrages.

Diese Frage interessiert im vorliegenden Zusammenhang eigentlich nicht um ihrer selbst willen, da hier nur die politische *Wirkung* des Vertrages auf den völkerrechtlichen Interessenausgleich untersucht werden soll. Soviel kann jedoch gesagt werden: Aus dem Wortlaut allein wird es kaum möglich sein, einen Widerspruch zwischen den Vertragspflichten aus

[1] *Literatur:* Aal-Tjömö: Vertragsbruch und Vertragstreue. Z. Völkerr. 20 (1936), S. 139; F. B.: Das Ende von Locarno. Hamb. Monatsh. 1936, S. 103; v. Bohlen: Vertragsbruch. Jur. Wochenschr. 1936, S. 835; Crotch: The pact that disrupted peace. Contemp. Rev. 1936, S. 548; Dawson: Hitlers Challenge. The Nineteenth Century and After 1936, Nr. 710, S. 401; Dean: Origins of the Locarno Crisis. For. Policy Reports XII, No. 7, S. 78. New York 1936; Frhr. v. Freytagh-Loringhoven: Richterliche Entscheidung des Locarnostreites? D. J. Z. 1936, Sp. 403; Fenwick: The relation of the Franco-Soviet pact to the Locarno Treaty. Amer. J. Int. Law Bd. 30, S. 265; Gouet: Le traité d'assistance mutuelle franco-soviétique et le Pacte de la Société des Nations. Rev. Dr. Int. (La Pradelle) Bd. XV (1935), S. 388; H. L.: Germany, Locarno and the Franco-Soviet Pact. British and French views. Bull. Intern. News Bd. XII, S. 675; Ransom and Stewart: The Franco-Soviet Treaty again. Amer. J. Int. Law Bd. 30, S. 712; Rogge: Zerfall des Locarnopaktes. Europ. Rev. 1936, S. 230; Rousseau: La dénonciation des Traités de Locarno devant le droit international. La Paix par le Droit 1936, S. 188; S. A. H.: Note on the Franco-Soviet Pact and the Locarno Treaty. Bull. Intern. News Bd. XII, S. 680; Scelle: Rechtmäßigkeit des französisch-russischen Paktes. VBuVR Jg. 2, S. 222; Locarno ou le positivisme juridique. Europe Nouvelle 1936, S. 295; Schmitt, C.: Sprengung der Locarno-Gemeinschaft durch Einschaltung der Sowjets. D. J. Z. 1936, Sp. 337; Schmitz: Die Londoner Tagung des Völkerbundsrates. ZaöRVR Bd. VI, S. 353; Smith, H. A.: Das Locarnoproblem. VBuVR Jg. 3, S. 85; v. Stauffenberg: Die Vorgeschichte des Locarnovertrages und das russisch-französische Bündnis. ZaöRVR Bd. VI, S. 215; v. Tabouillot: Der Streit um den Locarnovertrag. Deutsches Recht 1936, S. 91; Wehberg: Locarno und der französisch-russische Beistandspakt. Friedenswarte 1935, S. 89; Wright, Quincy: The Rhineland occupation and the enforcement of treaties. Amer. J. Int. Law Bd. 30, S. 486; Artikel ohne Autorenangabe: Rechtswidrigkeit des französisch-russischen Paktes. VBuVR Jg. 2, S. 227; Rechtswidrige Verträge, VBuVR Jg. 2, S. 153; Repercussions of the Franco-Soviet pact. Bull. Intern. News Bd. XII, S. 595; Locarno ed il patto franco-sovietico. Affari Esteri 1935, S. 475; Germany and the Rhineland, a record of the proceeding of three meetings, held at Chatam House on March 18th, March 25th, and April 2nd, 1936, Intern. Affairs, Spec. Suppl. 1936; an *Materialien* vgl. den Schriftwechsel zwischen der deutschen Regierung und den anderen Locarnostaaten bei Berber (Locarno, S. 162) und in dem Englischen Blaubuch (Cmd. 5143, Misc. No. 3, 1936) Nr. 23, 27—30.

den beiden Verträgen herauszufinden. Der Nachweis einer Unvereinbarkeit in diesem Sinne müßte sich schon auf die Frage erstrecken, ob sich nicht aus der Entstehungsgeschichte des Vertrages ergibt, daß die abstrakt formulierten Ausnahmen des Art. 2 des Rheinpaktes exklusiv sind, d. h. daß sie nur gerade den Abschluß der Verträge mit Polen und der Tschechoslowakei gestatten sollten. Zweitens ließe sich die Frage aufwerfen, ob nicht durch die neben jedem Vertrag stehenden allgemeinen Grundsätze jeder Rechtsgemeinschaft (der allgemeinen Völkerrechtsgemeinschaft und der besonderen Rechtsgemeinschaft des Locarnovertrages) auch eine Handlung verboten sein müsse, die zwar gegen keine einzelne Bestimmung des Vertrages verstößt, den Vertrag als Ganzes aber seines Sinnes völlig beraubt und seiner Wirkungsmöglichkeit entkleidet.

Die Frage ist allerdings: was wäre mit einer solchen Feststellung gewonnen? Kann man annehmen, daß es gelingen könnte, die Staaten und ihre verantwortlichen Leiter, auch die größte Rechts- und Vertragstreue auf allen Seiten vorausgesetzt, durch solche Erwägungen in der freien, selbstverantwortlichen Entscheidung der Haupt- und Grundfragen ihrer politischen Haltung einzuengen? Trifft eine solche Hoffnung nicht auf das Wesen selbst des Politischen, auf das ihm innewohnende Gesetz der Veränderlichkeit nicht nur der Dinge, sondern auch der Ansichten und Wertungen?

Ist dem aber so, dann haben Theorien keinen Sinn, die damit im Widerspruch stehen. Eine Rechtsforderung aufzustellen, von der sicher ist, daß sie nicht erfüllt wird, ist schlimmer, als Freiheit zu gewähren. Auch dann bleibt noch das Gebot der Vernunft und die Last der politischen Verantwortlichkeit. Man hat keine Aussicht, die Staaten an politische Verträge zu binden, auf deren Grundlage sie nicht mehr vertrauen. Ein politischer Vertrag ist etwas anderes als ein Handels- oder Kaufvertrag und steht unter anderen Gesetzlichkeiten. Der Vertrag von Locarno war tot, als man *in Frankreich* nicht mehr an ihn glaubte, d. h., als man sich in Frankreich, aus irgendwelchen Gründen, die man einem souveränen Staat nicht nachrechnen kann, die Garantie nicht mehr genügen ließ, die der Vertrag nicht nur Deutschland, sondern auch Frankreich leisten sollte, und als man daher seine Stellung im Rahmen der Locarnogemeinschaft entscheidend zu stärken unternahm.

Eine Folgerung aus dieser Tatsache ist allerdings zwingend: das Vertrauen, das man selbst nicht mehr zeigte, konnte man auch von seinen Partnern nicht mehr verlangen. Darin liegt die klare und unbestreitbare Rechtsfolgerung aus der „Unvereinbarkeit" der beiden Verträge. Die Frage dagegen, ob in dem französisch-russischen Vertrag eine positivrechtliche Verletzung des Locarnovertrages gelegen hat, scheint mir im letzten unwichtig zu sein, weil sie unfruchtbar ist.

Es kommt hinzu, daß das Wiederauftreten Rußlands im europäischen Kraftfeld und seine formale Verknüpfung mit dem Locarnosystem (im Grunde ja schon zwei verschiedene Tatsachen) nicht das einzige Faktum war, das die Locarnogemeinschaft in ihrer Grundlage verändert hat. Der

Aufbau dieses Vertragswerkes beruhte vielmehr weitgehend auf der Annahme, daß zwischen England und Italien keine tiefgehenden Interessengegensätze beständen und wahrscheinlich seien, daß daher „die Garanten" eine Instanz waren, von der man eine objektive oder wenigstens eine übereinstimmende Stellungnahme mit großer Sicherheit erwarten konnte. In der Beseitigung *dieser* gedanklichen Grundlage des Vertrages liegt die besondere Bedeutung des Abessinienkonflikts für das Locarnoproblem, auf welche die deutsche Regierung in den diplomatischen Verhandlungen über eine Ergänzung des Locarnovertrages durch einen Luftpakt zwischen den Vertragsstaaten des öfteren hingewiesen hat[1].

Die damit eingetretene Schwächung in der politischen Funktion der Garanten war auch für Deutschland von entscheidender Bedeutung. Man hat wohl, und mit einem gewissen Unterton der Mißbilligung, gesagt, daß das Deutsche Reich den Zeitpunkt der Aufkündigung des Locarnovertrages deswegen recht gut gewählt habe, weil die Garanten des Vertrages infolge des Abessinienkonfliktes nicht einsatzbereit waren. Man bedenke aber, daß gerade der Mangel dieser Einsatzbereitschaft auf der anderen Seite die Notwendigkeit für das Deutsche Reich, die Garantie seiner Sicherheit selbst in die Hand zu nehmen, zu einer schlechthin unumgänglichen machte. Es ist daher weniger erheblich, ob der Zeitpunkt in dem obigen Sinne diplomatisch „gut gewählt" war, als daß er den letzten Augenblick bildete, den toten Vertrag durch eigene Sicherheitsmaßnahmen zu ersetzen.

Die politischen Ursachen der europäischen Veränderungen mögen also zu vielfältig und zu undurchsichtig sein, um den einen oder den anderen *im Rechtssinne* für deren Folgen verantwortlich zu machen[2]. Kein Unbefangener aber sollte bestreiten: wie keine Rechtsordnung der Welt, so konnte auch die Völkerrechtsordnung einen Vertragspartner nicht mehr an einen Vertrag binden, nachdem dieser, teils durch die Aktionen eines anderen Partners, teils durch außerhalb des Vertrages liegende Entwicklungen, so sehr seines Sinnes und seiner Wirkungsmöglichkeiten beraubt und zur bloßen Hülle gemacht worden war, wie dies mit dem Vertrag von Locarno geschehen ist.

§ 8. Die französischen Verträge mit Rumänien und Jugoslawien von 1926 und 1927.

Die Verträge Frankreichs mit Rumänien vom 10. Juli 1926[3] und mit Jugoslawien (damals noch Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen) vom 11. November 1927[4] stimmen inhaltlich überein. Ihr Unterscheidungsmerkmal gegenüber den im vorigen Paragraphen behandelten Verträgen erhalten sie dadurch, daß ihre Frontstellung sich nicht gegen den Locarnovertrag, sondern gegen die Wirksamkeit des Völkerbundsverfahrens richtet.

[1] S. Cmd. 5143 S. 63, 74, 85.

[2] Vgl. das Vorwort des Botschafters von Ribbentrop zu dem Dokumentenwerk „Locarno" von Fritz Berber, wo gesagt wird, daß Deutschland an Feststellungen negativer Art nur mehr ein bedingtes, mehr historisches Interesse habe und daß sein Blick ganz in die Zukunft gerichtet sei. — [3] Pol. Vertr. I, S. 189. — [4] Pol. Vertr. I, S. 222.

In diesem Rahmen sollen sie der Verhinderung eines völkerrechtlichen Interessenausgleiches oder der bündnismäßigen Einflußnahme auf denselben dienen. In den folgenden Bestimmungen kommt ihr politischer Zweck zum Ausdruck:

In Art. 3 verpflichten sich die Parteien .... zu einer gemeinsamen Prüfung derjenigen Fragen, die geeignet sind, die äußere Sicherheit Frankreichs oder Rumäniens (Jugoslawiens) zu bedrohen oder die durch die Verträge, die sie beide unterzeichnet haben, errichtete Ordnung zu beeinträchtigen.

In Art. 4 wird vereinbart, daß, wenn Frankreich oder Rumänien (Jugoslawien) sich ohne Provokation ihrerseits angegriffen sehen, die beiden Regierungen sich unverzüglich über ihr jeweiliges Handeln innerhalb des Völkerbundspaktes ins Einvernehmen setzen, um ihre legitimen nationalen Interessen und die Aufrechterhaltung der Ordnung zu schützen, wie sie in den gemeinsam unterzeichneten Verträgen errichtet worden ist.

In Art. 5 endlich erklären die Parteien, daß sie darüber einig sind, sich im Falle einer Änderung oder des Versuches einer Änderung des politischen Statuts der Länder Europas miteinander ins Einvernehmen zu setzen, um sich ... über die in einem solchen Fall jeweils durch jeden von ihnen einzunehmende Haltung zu verständigen[1].

Deutlicher als an irgendeiner Stelle des völkerrechtlichen Systems der Nachkriegszeit wird in diesen Vertragsbestimmungen der „Bund im Bunde" begründet[2]. Unter allen Umständen soll auch im Rahmen des Völkerbundes eine gemeinsame Haltung eingenommen werden, um die Herbeiführung eines Interessenausgleichs in denjenigen Fragen zu erschweren oder zu verhindern, die sich auf „die durch die Friedensverträge errichtete Ordnung beziehen". Die Vertragsstaaten dürfen auch im Völkerbunde nur gemeinsam handelnd vorgehen, um diesen Zustand aufrechtzuerhalten.

Zur gegenseitigen Kontrolle des dem Vertragszweck gemäßen Verhaltens auch außerhalb des Völkerbundes enthält der Vertrag in Art. 6 die aus anderen Bündnisverträgen bekannte Formel, daß die Parteien sich politische Verträge, die sie in Zukunft mit dritten Staaten abschließen, gegenseitig mitteilen werden.

[1] Die Art. 3—5 lauten:

Article 3. — Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement royal de Roumanie s'engagent à examiner en commun, sous réserve des résolutions éventuelles du Conseil ou de l'Assemblée de la Société des Nations, les questions de nature à mettre en danger la sécurité extérieure de la France ou de la Roumanie ou à porter atteinte à l'ordre établi par les Traités dont l'un et l'autre sont signataires.

Article 4. — Si, malgré les intentions sincèrement pacifiques des Gouvernements français et roumain, la France ou la Roumanie se voyaient attaquées sans provocation de leur part, les deux gouvernements se concerteraient sans délai sur leur action respective à exercer dans le Pacte de la Société des Nations, en vue de la sauvegarde de leurs légitimes intérêts nationaux et du maintien de l'ordre établi par les traités dont l'un et l'autre sont signataires.

Article 5. — Les Hautes Parties contractantes sont d'accord pour se concerter entre elles dans l'éventualité d'une modification ou d'une tentative de modification du statut politique des pays de l'Europe et, sous réserve des résolutions qui seraient prises en pareils cas par le Conseil ou par l'Assemblée de la Société des Nations, pour s'entendre sur l'attitude à observer respectivement, en pareil cas, par chacune d'elles.

[2] Vgl. dazu oben S. 258, Note 2.

Diese Verträge können als das Musterbeispiel des „Klientelvertrages" bezeichnet werden, durch den sich die französische Politik eine feste Anhängerschaft bei Beratungen und Abstimmungen im Völkerbund schaffen wollte. Diese Absicht wird in keiner Weise durch die oben in der deutschen Wiedergabe der Art. 3 und 5 ausgelassene Formel berührt, daß die getroffenen Vereinbarungen nur „unter Vorbehalt der eventuellen Entschließungen des Rates oder der Versammlung des Völkerbundes" gelten sollen. Diese „bundesfreundlichen" Formeln sind für das Wesen der getroffenen Vereinbarungen durchaus bedeutungslos, da deren Sinn ja gerade darauf gerichtet ist, die gemeinsamen Kräfte *vor* einer solchen Beschlußfassung in der vereinbarten Richtung einzusetzen, sei es, um Entschließungen bestimmter Art zu verhindern, sei es, um den Entschließungen einen bestimmten Inhalt zu geben. Die Bedeutung des im Völkerbund geltenden Einstimmigkeitsgrundsatzes in diesem Zusammenhang bedarf keines näheren Hinweises.

Vereinbarungen dieser Art zwischen Mitgliedern einer allgemeinen völkerrechtlichen Organisation können nicht als gemeinschaftsgemäß anerkannt werden. Sie setzen sich mit dem Sinn des bundesgewollten Interessenausgleichsverfahrens in Widerspruch:

Der Völkerbund ist — anders als das europäische Konzert des vorigen Jahrhunderts, bei dem die Großmächte unter sich berieten, so daß Klientelverträge dieser Art keinen Sinn gehabt hätten — nicht nur hinsichtlich seiner allgemeinen Mitgliederzahl, sondern auch bezüglich der Teilnahmeberechtigung an den Beratungen und Verhandlungen der jeweils vorliegenden Angelegenheiten auf dem Grundsatz der Universalität aufgebaut. Sowohl im Völkerbundsrat — besonders bei seinem heutigen, aufgeblähten Zustand — wie vor allem in der Versammlung sind stets eine ganze Anzahl von Staaten sitz- und stimmberechtigt, die an dem jeweiligen Interessenstreit politisch nicht beteiligt sind. Soll ein solcher Aufbau des Gemeinschaftsverfahrens überhaupt einen politischen Sinn haben, so kann es nur der sein, durch diese, den Erfordernissen eines rationellen Verfahrens im Grunde widersprechende Regelung zu erreichen, daß neben den subjektiven Interessen einzelner Beteiligter auch das Interesse der Gemeinschaft an der Gerechtigkeit des Interessenausgleichs und damit am Frieden in die Waagschale geworfen werde. Der *Beteiligte* soll in den Rechtsformen des Völkerbundsverfahrens *seine* Interessen vertreten, er und sein Gegner sollen den Umfang und die Bedeutung ihrer Ansprüche der Gemeinschaft vorführen, damit aus dem Kampf der Interessen der den politischen Umständen angemessene und den legitimen Ansprüchen gerecht werdende Ausgleich hervorgehen kann. Die formalrechtliche Zuziehung sachlich *nicht unmittelbar Beteiligter* dagegen zu diesem Verfahren soll die Auffindung des gemeinschaftsmäßig wesentlichen Gesichtspunkts erleichtern, da von den Beteiligten selbst eine unmittelbare Berücksichtigung oder gar Vorordnung des Gemeininteresses an Frieden und Gerechtigkeit vor ihre Einzelinteressen nach der realpolitischen Erfahrung in der Regel nicht zu erwarten ist.

Da nun die Gemeinschaft im Völkerrecht sich aus einer im Verhältnis zu anderen Rechtsgemeinschaften so außerordentlich kleinen Gesamtzahl von Mitgliedern zusammensetzt[1], so wird die Wirkungsfähigkeit der Gesamtheit in der Richtung einer Wahrung des Gemeinschaftsinteresses durch jede Vergrößerung der am konkreten Interessenstreit teilnehmenden Einzelnen naturgemäß verringert. Soll daher der angegebene Zweck des Gemeinschaftsverfahrens erreicht werden, so darf keines der am Verfahren teilnehmenden Gemeinschaftsmitglieder die Sache eines am Streit Beteiligten aus anderen als aus Gründen des Gemeinschaftsinteresses zu der seinen machen, z. B. nicht aus dem Grunde, weil dann bei nächster Gelegenheit der Begünstigte Gleiches mit Gleichem vergelten werde. Wenn, nur um ein Beispiel zu bilden, Rumänien für den status quo am Rhein stimmen würde, damit Frankreich sich bei nächster Gelegenheit für den status quo im Balkan einsetzt, so hieße dies, daß Rumänien aus subjektiven Gründen in einer Angelegenheit eine bestimmte Haltung einnimmt, an der es keine legitimen subjektiven Interessen nachzuweisen hat. Ein solches Verhalten wäre Mißbrauch einer im Gemeinschaftsinteresse eingeräumten formalen Rechtsstellung zu egoistischen Zwecken.

Ein solches Verhalten scheint es aber zu sein, das die Parteien mit der Bestimmung des Art. 4 des Vertrages im Auge haben, in der sie vereinbaren, sich im Völkerbundsverfahren gegenseitig für die jeweiligen „intérêts nationaux" des anderen Partners einzusetzen. Im 19. Jahrhundert setzten sich die Großmächte für die „grands intérêts généraux" in solcher Weise ein. Sie begriffen darin allerdings ihre eigenen Interessen ein, für großmächtliche Interessen wohl nicht immer zu Unrecht; auf jeden Fall aber war die ihre die noblere Formel. Mir ist kein Fall aus jener Zeit bekannt, in dem ein kleiner Staat sich für die „intérêts nationaux" einer Großmacht einzusetzen angab. Er wäre auch kaum sinnvoll gewesen, da die Großmächte einem solchen Staat nie das Recht zuerkannt hätten, sich für andere „intérêts nationaux" einzusetzen als für seine eigenen.

Besonders deutlich wird diese Bündnismethode in Art. 5 der zitierten Verträge, in dem die Vertragspartner eine Vereinheitlichung ihrer Haltung für jeden Fall einer möglichen Änderung oder des Versuches einer Änderung „im politischen Statut der Länder Europas" vereinbaren. Hier tun sie dies sogar ohne Rücksicht auf die Beteiligung subjektiver Interessen auch nur *eines* der Partner und in vorweggenommener Einmischung in möglicherweise zwischen anderen Mitgliedern der Völkerrechtsgemeinschaft auftauchende Fragen. In welcher Richtung dieses „Interesse an dem Prinzip" im einzelnen Fall geltend gemacht werden soll, ergibt sich von selbst aus dem klaren Sinn der Verträge und aus der ausdrücklichen Bestimmung der Präambel, wonach es die Absicht der Vertragschließenden ist, „von vornherein die Gemeinschaftlichkeit ihrer Stellungnahme (communauté de vues) zu gewährleisten, falls die durch die Verträge errichtete

[1] Vgl. Brierly: The Rule of Law in International Society, Acta Scand. Jur. Gent. Bd. 7 (1936) S. 8ff.

Ordnung beeinträchtigt würde." Diese Vereinbarung der Parteien, selbst ohne eigene konkrete Interessenbeteiligung im einzelnen Fall ihren grundsätzlichen subjektiven Standpunkt der Beurteilung des einzelnen Falles nach dem allgemeinen Interesse (das ja durchaus in einer Änderung des status quo bestehen kann) vorzuordnen, *kann* nicht bundes- und gemeinschaftsmäßig, kann nicht rechtsordnungsmäßig sein.

Es verlohnt sich auch hier, einen Blick auf die unterschiedlichen Methoden des Bismarckschen Bündnissystems zu werfen:

In Art. I Abs. 2 des Dreibundvertrages verpflichten sich die Vertragsparteien zur Konsultation und versprechen sich sodann in bestimmten Fragen ihre gegenseitige Unterstützung in den Schranken ihrer eigenen Interessen (leur appui mutuel dans la limite de leurs propres intérêts)[1]. Durch diese Einschränkung der Unterstützung auf das eigene Interesse des Versprechenden wurde ein Element des naturgegebenen völkerrechtlichen Interessenausgleichs zur Vertragsform erhoben und jede künstliche Gleichschaltung und Bündelung von Interessen vermieden.

Im gleichen Zusammenhang ist der Wunsch Bismarcks aufschlußreich, daß in der Präambel des Vertrages mit Rumänien[2] als Gegenstand des gemeinsamen Schutzes nur der „Frieden", nicht aber auch die „Sicherheit ihrer Staaten" bezeichnet werden solle. Denn, sagt Bismarck: „la sécurité ist ein sehr dehnbarer Gedanke, der unter Umständen auch einen Agressivkrieg rechtfertigt[3]." Dieser Satz enthält über die aktuelle Pikanterie seiner Formulierung hinaus das Bemerkenswerte, daß auch hier Bismarck die Vertretung des subjektiven Interesses des Partners (die jeweilige Sicherheit des anderen) ausscheidet und als allgemeine Bezeichnung des Vertragszweckes nur diejenige beibehält, die als solche ihre Übereinstimmung mit dem Interesse der Gemeinschaft einwandfrei zutage treten läßt.

Mit diesem Punkte scheint ein grundsätzliches Merkmal der Bündnispolitik der Nachkriegszeit berührt zu sein. Die Verträge, die überwiegend destruktiver Natur sind, haben fast alle das Gemeinsame, daß sie sich gegen das Wesen des freien und selbstverantwortlichen staatlichen Interesses richten. Sie wollen das Spiel der politischen Interessen nicht nur insofern verhindern, als sie es dem politischen Gegner unmöglich machen, seine Interessen geltend zu machen, sondern sie wollen auch im Kreise der im Bündnissystem politisch verbundenen Staaten den Begriff des staatlichen Interesses seines Lebens entkleiden, ihn von dem Bedürfnis des Einzelfalles loslösen und für alle Zeiten auf eine bestimmte politische Sachentscheidung, insbesondere den status quo, festlegen. Der Begriff verliert damit seinen Wirklichkeitsgehalt. Die so verbundenen Staaten sollen sich zugunsten dieser allgemeinen Politik ihres Urteils darüber entschlagen, was im einzelnen Fall *wirklich* ihrem Interesse gemäß sei[4].

[1] Gr. Pol. Bd. III, S. 246; die gleiche Formel im Vertrag mit Rumänien, Art. I (Gr. Pol. Bd. III, S. 281). — [2] Gr. Pol. Bd. III, S. 273. — [3] Gr. Pol. Bd. III, S. 273 (Nr. 588).

[4] Siehe hierzu Bilfinger: Zur Lage des völkerrechtlichen Staatsbegriffs. VBuVR Jg. 1, S. 408.

Ganz anders der Grundgedanke des Vertrages von Locarno, der im Gegensatz zu dem doktrinären Interessenbegriff der Bündnisverträge realistischer Natur war. Bourquin umschreibt ihn mit folgenden Worten[1]: „Der Rheinpakt wurzelt in einer Vielheit konkreter Besorgnisse, an der alle Mächte, die ihn schlossen, schwer getragen haben.... Die fünf Staaten, auf die er sich erstreckt, haben ihm zugestimmt, weil sie alle die wesentlichen Vorteile verstanden haben, die er jedem von ihnen bietet. Dieses deutliche und spontane Gefühl für die Gemeinsamkeit des Interesses rechtfertigt in den Augen eines jeden der Vertragspartner die Opfer, denen er zustimmt, und die Risiken, die er übernimmt."

Damit ist, wie ich glaube, in ausgezeichneter Weise das auf einer politischen Grundtatsache ruhende Strukturprinzip des Völkerrechts bezeichnet, nach dem die Staaten zur gemeinschaftlichen Zusammenarbeit auf die Dauer nur unter dem Gesichtspunkt ihres unbedingten eigenen Interesses verbunden werden können.

Gerade in der Verkennung dieses unausweichlichen Gesetzes für den Aufbau einer völkerrechtlichen Ordnung liegt der Grund für die immer wieder hervortretenden Zweifel über die Rechtsnatur des Völkerrechts. Der immer wieder gehörte resignierte Ausspruch, wie könne es ein Völkerrecht geben, da doch jeder Staat nur das eigene Interesse kennt, geht an der Erkenntnis vorüber, daß nicht die *Beseitigung*, sondern die rechtliche *Formung* des Interessenkampfes die Aufgabe der Völkerrechtsordnung ist: „Rechtsregeln sind Kampfregeln, sind Regeln für die Einsetzung der Volkskräfte, dazu bestimmt, den Widerstreit der Interessen unter den Völkern in eine geordnete Bahn zu lenken und zu dem vorgesehenen Ausgleich zu bringen[2]."

Die Staatenpraxis weiß dies oft besser als die Rechtslehre und legt sich daher in ihren Formulierungen viel weniger Hemmungen auf. Im 19. Jahrhundert z. B. scheuten sich die Mächte nie, ihre *eigenen* Interessen und die „Interessen Europas", auch wenn sie allgemeine Rechtsregelungen trafen, in einem Atem zur Begründung einer Maßnahme anzuführen[3]. Das Völkerrecht ist eben weit davon entfernt, grundsätzlich die Hintanstellung des einzelstaatlichen Interesses zu verlangen. Dessen Geltendmachung ist im Gegenteil *Voraussetzung* für die Möglichkeit, durch Rechtsregeln eine Rangordnung der Interessen aufzustellen und einen gerechten Interessenausgleich herbeizuführen.

[1] Friedenswarte 1935, S. 270.

[2] Bruns: Die politische Bedeutung des Völkerrechts, S. 3.

[3] Vgl. als Beispiel das 26. Protokoll der Londoner Konferenz vom 26. 6. 1831 (Martens: 1 Nouv. Rec. Bd. XIV., 1826—1832, (Sér. 1 Bd. 10) S. 287): les plus graves intérêts de leurs Cours et de l'Europe ....; ferner: in der Instruktion vom 1. Dezember 1830 von Palmerston an Ponsonby, der *im Auftrage der Londoner Konferenz* mit der Brüsseler Regierung verhandeln soll, heißt es, daß dieser den Instruktionen der Konferenz zu folgen habe, daß deren Vollziehung aber „may be materially assisted by your being put in possession of the views of your own government upon those matters ..."; vgl. auch die zur Verlesung vor den fremden Ministern bestimmte Instruktion Salisburys vom 1. April 1878 an die britischen Missionen (Livres Jaunes Français, Doc. Dipl., Congrès de Berlin, 1878, S. 39) und das gerade durch den Hinweis auf die britischen Interessen „rattachés aux intérêts généraux" beeindruckte Antwortschreiben der französischen Regierung (a. a. O. S. 41).

Darum ist es einerseits wichtig, daß *alle* wesentlichen Interessen zur Geltung kommen. Der Staatsmann, der aus Schwäche oder Unfähigkeit die Geltendmachung des Interesses seines Landes pflichtwidrig versäumt, nützt dadurch auch der Gemeinschaft nicht im mindesten. Das vergewaltigte staatliche Interesse wird sich früher oder später doch geltend machen und die frühere Regelung wieder in Frage stellen. Im Gegenteil hat ein Staatsmann wie Talleyrand dadurch, daß es seiner diplomatischen Meisterschaft auf dem Wiener Kongreß gelungen ist, gegen gewisse Tendenzen, Frankreich von den Verhandlungen auszuschließen, diesem Stimme und gebührenden Einfluß auf die Entscheidungen zu verschaffen, nicht nur seinem Lande, sondern auch der Gesamtordnung Europas einen nicht zu unterschätzenden Dienst erwiesen. Die Stabilität des Wiener Ergebnisses ist nicht zuletzt diesem Umstand zu verdanken, allerdings *auch* der Tatsache, daß die dort versammelten Staatsmänner überwiegend von dem Begriff eines „wohlverstandenen" Eigeninteresses ausgingen, d. h. daß sie sich der Verbundenheit des Sonderinteresses jeden Staates mit dem Gemeininteresse bewußt waren und nicht dem Irrtum verfielen, daß stets „das Unglück des einen das Glück des anderen sein müsse"[1]. In der festen Verankerung dieser Erkenntnis liegt die sicherste Garantie jeder rechtlichen Ordnung.

Wie einerseits *alle* Beteiligten, so sollten andererseits auch *nur* solche Mitglieder der Staatengemeinschaft ein Interesse in einer Angelegenheit geltend machen dürfen, die ein solches wirklich besitzen[2]. Denn nur wenn alle an einer Rechtsregelung Beteiligten gewillt und imstande sind, ein gewonnenes Ergebnis, weil es in ihrem Interesse liegt, mit allen ihren Kräften zu verteidigen, kann dieses Ergebnis stabil sein. Es war daher weise, wenn die ursprünglichen amerikanischen Vorschläge zu einem Völkerbund zwar allen seinen Mitgliedern die „benefits and advantages" des Bundes zugute kommen lassen wollten, nicht aber auch allen die Verpflichtungen als Garanten auferlegen wollten: „The responsibilities involved in such covenants should be limited and not general." Daher sollten z. B. die Balkanstaaten den Balkanstatus nur „inter se" garantieren: „...any guarantees of a State against the acts of others should be limited in the case of a state not a great Power to that portion of the territorial status quo bellum in which it might be said to have a direct interest"[3]. Bei einer solchen Regelung wäre Pflicht und Recht an das konkrete subjektive Interesse gebunden und die Unsicherheit vermieden worden, die in jeder Regelung liegt, von der man nicht weiß, ob und wer von den Beteiligten im Ernstfall zu ihr stehen wird. Auch hier vertreten wiederum die Bündnisverträge das falsche und Locarno das richtige Prinzip, indem im Locarnovertrag die Garantie rein gegenseitig und nur innerhalb des gegebenen Rechtsverhältnisses wirksam ist[4].

[1] Aus der Rede Adolf Hitlers vom 17. Mai 1935.
[2] Vgl. Scheuner: VBuVR 3. Jg., S. 747.
[3] Zitate aus David Hunter-Miller: My Diary Bd. II, Doc. 85 (S. 452/453).
[4] Vgl. Bourquin: Friedenswarte 1935, S. 270/271.

§ 9. Das Schicksal des Viermächtepaktes[1].

Der Viermächtepakt in seiner ursprünglichen, von Mussolini vorgeschlagenen Form beruhte auf dem Gedanken, daß das Verfahren europäischer Zusammenarbeit in der Form des Völkerbundes fehlerhaft war. Er sollte die organisatorische Lücke des Locarnovertrages ausfüllen und ein Verfahren „effektiver Zusammenarbeit" zwischen den vier westlichen Großmächten, die alle auch Unterzeichner des Locarnovertrages waren, obligatorisch machen. Der Gegenstand der laufenden Konsultation sollten einmal allgemein „die europäischen Beziehungen" sein, zum anderen waren bestimmte politische Fragen ausdrücklich bezeichnet, die einer Lösung entgegengeführt werden sollten. Unter ihnen stand die Revisions- und die Abrüstungsfrage im Vordergrund. Im Gegensatz zum Locarnovertrag sollten die Verhandlungen nicht im Rahmen des Völkerbundes, sondern unter den Vertragspartnern gesondert stattfinden[2].

Diese deutliche Parole „Los vom Völkerbund" wurde im Laufe der Verhandlungen durch eine in ihrer Art meisterliche Diplomatie, man kann sagen, in ihr Gegenteil verkehrt. Der endgültig paraphierte Vertrag war mit der Völkerbundsinstitution so weitgehend und so wesentlich verknüpft, daß man nicht ohne Grund die Frage hätte aufwerfen können, ob die Unterzeichner dieses Paktes für die Dauer seiner Geltung nicht auf ihr Recht zum Austritt aus dem Völkerbund verzichteten.

Der endgültige Text des Paktes beruht weitgehend auf den Vorschlägen der französischen Regierung in dem Memorandum vom 10. April 1933 und ist in allem wesentlichen mit dem französischen Entwurf vom gleichen Tage identisch[3]. Im folgenden sollen einige im vorliegenden Zusammenhang wichtige Punkte berührt werden, die die grundsätzliche Verschiedenheit des ersten Mussolinischen Entwurfs und des endgültigen Vertragstextes beleuchten können:

In Art. 1 des Mussolinischen Entwurfs wird die Zusammenarbeit der Vertragsmächte im Geiste des Kelloggpaktes und des „No-force-Paktes"[4] vereinbart. Der Völkerbundspakt wird nicht erwähnt.

In Art. I des endgültigen Paktes wird die Zusammenarbeit „im Rahmen des Völkerbundes" vereinbart, nachdem dieser in der Präambel bereits zweimal zitiert wurde. Die Präambel des endgültigen Vertrages beginnt gleich mit den Worten, daß der Vertrag von den Mächten geschlossen wurde „im Bewußtsein der besonderen Verantwortung, die ihnen die Tatsache ihrer ständigen Vertretung im Völkerbundsrat ... auferlegt".

[1] Die gesamten, in einem französischen Blaubuch erschienenen Materialien sind abgedruckt in ZaöRVR Bd. IV, S. 96ff. Daselbst auch eine Zusammenstellung des Schrifttums.

[2] Man vergleiche Art. 2 Satz 2 des ersten Entwurfes, in dem nur bezüglich der *Anwendung* des Prinzips der Revision auf den Völkerbund verwiesen wird, und Art. 3, wo über die Abrüstung und Gleichberechtigung gesagt wird, daß sie durch Verständigungen „auf dem ordentlichen diplomatischen Wege" herbeigeführt werden sollen.

[3] ZaöRVR Bd. IV, S. 101 u. 103.

[4] Der zweite Teil der Erklärung vom 11. Dezember 1932 über die deutsche Gleichberechtigung, s. ZaöRVR Bd. IV, S. 114.

In der Präambel wird auch der Vertrag von Locarno zweimal genannt. Daß dagegen die Nichterwähnung des Locarnovertrages in dem Mussolinischen Entwurf nicht ohne Absicht geschehen war, vielmehr der Ausdruck eines bestimmten Urteils über diesen Vertrag sein sollte, erweisen die Ausführungen, die Mussolini in seiner Senatsrede vom 7. Juni 1933[1] dem Verhältnis des Viererpaktes zu dem Locarnovertrag widmete:

„Der Viererpakt stellt seine (des Locarnovertrages) logische und notwendige Fortsetzung dar. ... Im Locarnovertrag wurde die Haltung der vier Mächte klar festgelegt und so Voraussetzungen geschaffen, aus denen sich in der Folgezeit ganz bestimmte Konsequenzen ergeben konnten. Die europäische Politik der dem Vertragsschluß folgenden Jahre hat sich aber oft, sehr oft von diesen Voraussetzungen entfernt.

„Es war jetzt an der Zeit, daß die vier Großmächte zu jenen Prinzipien zurückkehrten, die sie bei den Verträgen von 1925 geleitet hatten; daß sie sich feierlich dazu verpflichteten, zusammenzuarbeiten und sich über alle sie betreffenden Fragen einvernehmlich zu verständigen; ...[2]."

Diese Ausführungen sind klar: der Locarnovertrag hat in dem Punkte der Zusammenarbeit der Vertragsstaaten versagt; der Viererpakt soll diese nunmehr „effektiv" gestalten.

Ein zweiter Grundgedanke des Mussolinischen Vorschlags fand seinen Ausdruck in der Art und Weise, in der der Rahmen der Zusammenarbeit bestimmt war:

Sachlich war diese Bestimmung sehr *weit*. Die Zusammenarbeit sollte sich auf die „europäischen Beziehungen" erstrecken. Eine Begrenzung war also nicht hinsichtlich der Art der jeweiligen Fragen, sondern rein raumpolitisch auf europäische Fragen gegeben. In anderen, außereuropäischen Fragen war durch Art. 4 nicht eine „effektive Politik der Zusammenarbeit" (Art. 1), sondern nur die „Einhaltung einer gemeinsamen Linie" (ligne de conduite commune) vorgesehen, wobei diese Formulierung insbesondere an die Frage der alliierten Kriegsschulden gegenüber den Vereinigten Staaten denken ließ.

Bezüglich der *Teilnehmer* war der Rahmen der Zusammenarbeit auf das engste beschränkt. Sie sollte nur die vier Großmächte umfassen, die sich gemäß Art. 1 verpflichten sollten, „dafür zu sorgen, daß im Gebiete der europäischen Beziehungen ihre Friedenspolitik durch die anderen Staaten angenommen wird, soweit dies notwendig ist" (en cas de nécessité, ove sia necessario). Damit, und vor allem mit diesen letzten Worten, wurde zu einem Gedanken des europäischen Konzerts zurückgekehrt, nach dem die Gemeinschaftsfragen, die „europäischen Fragen", von den Großmächten grundsätzlich *allein* behandelt wurden, während die kleineren Staaten, denen im Gegensatz zu der Allinteressiertheit der Großmächte nur „intérêts limités" zugestanden wurden, auf ihre besonderen, konkreten Rechtsverhältnisse beschränkt blieben.

[1] Deutscher Wortlaut in: Benito Mussolini, Schriften und Reden, autorisierte Gesamtausgabe Bd. VIII, 1935, S. 188ff. — [2] a.a.O. S. 189.

Mit diesem Vorschlag des Entwurfs sollte die Möglichkeit gegeben werden, von den durch die Entwicklung der Völkerbundssatzung, insbesondere der Aufblähung des Völkerbundsrates verursachten Funktionsstörungen der europäischen Zusammenarbeit loszukommen. Der Ansturm der kleinen Mächte, insbesondere der Staaten der Kleinen Entente[1], hat dazu geführt, in dem endgültigen Vertragstext (Art. I) die Verständigung der Großmächte auf diejenigen Fragen zu beschränken, „qui leur sont propres", soll heißen, „die sie allein angehen". Nach der Auffassung des 19. Jahrhunderts vom Begriff der Großmacht gehörten dazu allerdings gerade alle gesamteuropäisch wichtigen Fragen.

Die Vorschläge Mussolinis über die Behandlung der Abrüstungs- und Gleichberechtigungsfrage sollen, obwohl gerade auch sie eine besonders tiefgreifende Wandlung zwischen den beiden Vertragstexten erfahren haben, nicht näher dargestellt werden. Ein Blick muß jedoch noch auf die *Revisionsfrage* geworfen werden.

Einen der Grundpfeiler des Mussolinischen Gedankengebäudes bildete die Erkenntnis, daß es notwendig sei, auch dem Gesetz der Veränderungen in den Formen der europäischen Zusammenarbeit einen rechtsförmlichen und wirksameren Ausdruck zu geben, als dies in Art. 19 der Völkerbundssatzung geschehen war. Art. 2 des Mussolinischen Entwurfes enthielt daher die Erklärung, daß die vier Mächte den Grundsatz der Revision der Verträge nach den Bestimmungen des Völkerbundspaktes bestätigen (confirment le principe de la revision des traités d'après les clauses du Pacte de la Société des Nations) für den Fall, daß Situationen eintreten, die einen Konflikt zwischen den Staaten herbeiführen könnten. Sowohl in der Nichterwähnung des Art. 19 der Völkerbundssatzung wie insbesondere in dem gewählten Plural „Bestimmungen" (les clauses) kann man einen Hinweis auf die praktische Unwirksamkeit von Art. 19 und die damit auftretende Notwendigkeit sehen, im Rahmen *anderer Satzungsbestimmungen* dem Grundsatz zur Wirksamkeit zu verhelfen. Das heißt nichts anderes, als daß es im Rahmen der *gesamten Funktion des Ausgleichsverfahrens* vor dem Völkerbund notwendig ist, nicht nur die auf den status quo, sondern auch die auf eine Veränderung des bestehenden Zustandes gerichteten Interessen in den Kreis der Betrachtungen zu ziehen, insbesondere also die hierfür in der weitreichenden Entscheidungsmacht der Völkerbundsinstanzen gemäß Art. 15 der Satzung liegenden Möglichkeiten nutzbar zu machen. Der Pakt zielt nach der zitierten Rede Mussolinis darauf ab, „das Gleichgewicht *zwischen allen Artikeln*[2] des Grundvertrages (Covenant) wieder herzustellen, wie es unerläßlich ist, wenn wirkliche, dauernde Aufbauarbeit geleistet werden soll" (Reden a. a. O. S. 191). „Man hat in den auf 1919 gefolgten Jahren an gewissen Positionen so starr festgehalten, daß dadurch eine mit Spannungen erfüllte Atmosphäre entstanden ist; ...[3]"

Das war der Grundgedanke der Mussolinischen Fassung. Art. 2 des endgültigen Textes lautet dagegen folgendermaßen: „In Ansehung der

[1] Vgl. das Memorandum, ZaöRVR Bd. IV, S. 107. — [2] Hier in Schrägdruck. — [3] a. a. O. S. 192.

Völkerbundssatzung, insbesondere ihrer Art. 10, 16 und 19, beschließen die Hohen vertragschließenden Teile, unter sich und unter Vorbehalt der nur durch die ordentlichen Organe des Völkerbundes zu treffenden Entscheidungen alle Vorschläge hinsichtlich der Methoden und Verfahrensarten zu prüfen, die geeignet sind, diesen Artikeln gehörige Wirksamkeit zu verleihen."

Welch himmelweiter Unterschied dieser Vereinbarung von dem ursprünglichen Mussolinischen Vorschlag! Ganz abgesehen von den Akzentverschiebungen in der äußeren Formulierung ist der Inhalt ein völlig anderer geworden. Der in der Mussolinischen Fassung liegende Hinweis auf die *Gesamtfunktion* des Ausgleichsverfahrens im Völkerbund ist entfernt worden, da nur bestimmte Artikel der Satzung ausdrücklich genannt werden und sich darunter die Bestimmungen über das eigentliche Ausgleichsverfahren, 11 und 15, nicht befinden. Der Erwähnung des praktisch unwirksamen Art. 19 wird der Hinweis auf Art. 10 (status quo) und 16 (Sanktionen) hinzugefügt, wobei es für den Sicherheitspolitiker noch eine besondere Befriedigung darstellte, die Art. 10 und 16 in einem Atem genannt zu hören, während nach der Völkerbundssatzung bekanntlich eine Verknüpfung dieser beiden Artikel gerade *nicht* besteht.

Zum anderen: während nach dem Mussolinischen Text infolge des klaren Zusammenhangs von Art. 1 und 2 die Verständigung der Mächte — wenn auch im Rahmen des Völkerbundes — sich gegebenenfalls gerade auch auf die *sachliche* Anwendung des Prinzips der Revision zu erstrecken hatte (denn was kann die „Bestätigung" dieses Prinzips anderes bedeuten), bleibt die Prüfung nach dem endgültigen Wortlaut des Vertrages auf Vorschläge mit Bezug auf die *Methoden* und *Verfahrensarten* zur Wirksammachung der Art. 10, 16 und 19, also auf rein *formale* Gesichtspunkte beschränkt.

Wenn Mussolini in seiner Rede trotz dieser Situation die Grundgedanken des Vertragsentwurfes als gewahrt bezeichnete und dem Vertrage auch in dieser Form den Charakter eines Friedenswerkes zusprach, unter dessen Wirkungen die schweren bestehenden Spannungen und Fragen einer glücklichen Lösung zugeführt werden könnten, so hatte er damit ohne Zweifel insofern Recht, als es bei einem politischen Vertrag stets weniger auf die Einzelheiten seiner Formulierung als auf den Grundgedanken und seine Ausführung ankommt. Entschlossene Staatsmänner konnten zweifellos auch mit dem, was der Vertrag an Restbeständen neuen Gedankengutes enthielt, insbesondere bezüglich des spezifischen, vom Völkerbund losgelösten Konsultationsverfahrens zwischen den Großmächten und hinsichtlich der gemeinsam ins Auge gefaßten und zugelassenen Diskussion über Art. 19, diese Ziele verwirklichen. Das ist es, was Mussolini meint, wenn er „von dem Inkrafttreten (des Paktes) nicht nur in bezug auf seine Klauseln, sondern auch hinsichtlich des Geistes, der ihn beseelt" spricht, „eines Geistes, der unter ein Kapitel der Geschichte der Nachkriegszeit einen Schlußpunkt setzt und ein neues eröffnet"[1].

[1] a. a. O. S. 203.

Dieser Geist hat sich nicht zu manifestieren vermocht. Das sprechendste Zeugnis für die Einstellung zu den Ergebnissen des Paktes liefert die Zusicherung, die von französischer Seite am Tage der Paraphierung des Vertrages den Staaten der Kleinen Entente und Polen über die Handhabung der Revisionsklausel des Art. 2 gegeben worden ist. Danach verspricht die französische Regierung[1], daß sie im Rahmen der in dem Pakte vorgesehenen Verhandlungen über die „Methoden und Verfahrensarten" keinerlei Vorschlag akzeptieren werde, der darauf ziele, die *Bedingungen abzuändern,* unter denen nach dem Wortlaut des Völkerbundspaktes die Versammlung mit Hinblick auf eine neue Prüfung unanwendbar gewordener Verträge usw. prozedieren kann. Zur Erläuterung fügt die französische Regierung hinzu, daß die *nach den allgemeinen Grundsätzen der Satzung notwendige Einstimmigkeit* folglich auch in Zukunft nötig sein wird, damit die Völkerbundsversammlung das fragliche Votum erlassen kann. Das heißt also: nach der Satzung ist jeder Staat jederzeit und für sich allein imstande, die Einleitung eines Verfahrens nach Art. 19 durch die Verweigerung seiner Stimme zu verhindern, und daran wird auch in Zukunft nichts geändert werden.

Um dieses Vorgehen der französischen Regierung in vollem Umfang würdigen zu können, muß man sich vor Augen halten, daß die von der französischen Regierung behauptete Notwendigkeit dieser Einstimmigkeit für die in Art. 19 vorgesehene Einladung keineswegs in der Satzung ausgesprochen ist, daß eine solche Auslegung der Satzung vielmehr höchst zweifelhaft, mit Grund bestreitbar und bestritten ist[2]. Eine solche Auslegung steht mit den einfachsten praktischen Notwendigkeiten in unlösbarem Widerspruch, besonders wenn sie, wie es der Sinn der französischen Erklärung ist, bedeuten soll, daß auch die Beteiligten stimmberechtigt sind und dadurch ein absolutes Vetorecht erhalten. Bekanntlich hatte der amerikanische Entwurf einer Völkerbundssatzung die Möglichkeit einer territorialen Revision mit $^3/_4$ Mehrheit vorgesehen[3].

Die französische Auslegung des Art. 19, zu der die Praxis bisher neigte, war gerade ein Haupthindernis für ein Wirksamwerden des Art. 19. Wenn daher irgendeine Frage der „Methoden und Verfahrensarten, um Art. 19 wirksam zu machen" (wie Art. 2 des Viererpaktes sagt), sinngemäß zum Gegenstand der Verhandlungen zwischen den Unterzeichnern des Viermächtepakts zu machen war, so war es diese Einstimmigkeitsfrage, insbesondere da deren Lösung keiner Änderung der Satzung, die so schwer durchführbar ist, sondern nur ihrer Auslegung bedurfte[4]. Die französische Regierung hat die Initiative von seiten eines Vertragspartners, in diesem Sinne mit den Verhandlungen zu beginnen, nicht abgewartet; sie hat sich vielmehr sofort rechtsförmlich dritten, nicht am Vertrag beteiligten Staaten gegenüber festgelegt und damit diesen Staaten das Versprechen gegeben, daß sie eine ihr aus dem Viererpakt obliegende Rechtspflicht nicht erfüllen werde.

[1] ZaöRVR Bd. IV, S. 111f., 113f.
[2] Éles: Le principe de l'unanimité usw., S. 98, 203, 32, 41.
[3] Vgl. Scelle: Théorie juridique usw. S. 74ff.
[4] So auch Scelle: a.a.O. S. 83.

Das war der *Geist der Zusammenarbeit,* unter dem der erste wirklich in vollem Umfang aufbauende, gesamteuropäische Vertrag „in Kraft gesetzt" wurde. Seine Ratifikation ist nicht erfolgt, er ist Entwurf geblieben. Das förmliche Inkrafttreten des Vertragstextes hätte unter diesen Auspizien den Vertrag wohl auch niemals seinem Geiste nach ins Leben rufen können.

§ 10. Zusammenfassung.

Die Erkenntnis, daß die Bündnis- und Sicherheitspolitik der Nachkriegszeit nicht das Ideal gemeinschaftlicher Zusammenarbeit darstellt, daß sie vielmehr schwere Gefahren für die Gemeinschaft in sich trägt, ist zweifellos nicht nur im Kreise der von den Auswirkungen dieser Politik zunächst Betroffenen im ständigen Wachsen begriffen. Welchen Nutzen hat es daher, sich immer wieder mit diesem Gegenstand zu beschäftigen?

Für eine Betrachtungsweise, deren alleinige Absicht es wäre, Verantwortlichkeiten aufzuzeigen, mag ein solcher Zweifel Berechtigung haben. Wie aber die Aufgabe des Historikers sich recht verstanden nicht in solchen Werten begreift, sondern auf die Erkenntnis der Gesetzlichkeiten des Geschehens gerichtet ist, so erschöpft auch die rechtswissenschaftliche Betrachtung sich nicht in der Feststellung von Recht und Unrecht. Ihr liegt es auch ob, das Nützliche erkennen zu lassen. Denn das Recht ist der Nutzen der Gemeinschaft und damit der Nutzen eines jeden, der ihr angehört: „Alle Politik ist auf das Recht bezogen[1]." Die rechtliche Betrachtung ist daher zu gutem Teil auch Hilfsmittel für die politische Praxis[2] und kann als solches niemals ihren Wert erschöpfen.

Eine Zeit, die um die Neuschaffung zerbrochener Formen bemüht ist, zeigt besonders deutlich, wie stets und gleichsam naturgesetzlich aufbauende und zersetzende Kräfte im Kampfe liegen, und wie es daher nötig ist, sich von allen, auch von den rechtlichen Gesichtspunkten her die aufbauenden Möglichkeiten klarzumachen.

Das Werk von Locarno ist den gegnerischen Kräften erlegen, die nicht Ordnung für alle, sondern nur Sicherheit für einige wollten. An diesem Vorgang zeigte sich besonders klar, worin der Sinn der Ordnung und worin sein Gegensatz liegt. Für den unbefangenen Betrachter mag es eine fast paradoxe Erkenntnis bedeuten, daß das Sicherheitsbedürfnis Frankreichs, als dessen Erfüllung doch der stets erstrebte westliche Sicherheitspakt erscheinen mußte, nach dem Abschluß dieses Paktes nicht beruhigt, sondern eher verstärkt wurde. Wurden doch von Frankreich *vor* Abschluß dieses Vertrages nur drei (Belgien, Polen, Tschechoslowakei), *danach* aber fünf (Polen, Tschechoslowakei, Rumänien, Jugoslawien, Rußland) Instrumente im Dienste dieser Politik errichtet, denen man in gewissem Sinne noch die Organisation der Kleinen Entente zuzählen muß. Die Erklärung ergibt sich einfach: Locarno war auf den Ausgleich gerichtet, das Bedürfnis

[1] Vgl. Bruns: Die politische Bedeutung des Völkerrechts. Berlin 1935, S. 2.

[2] Vgl. Berber: Sicherheit und Gerechtigkeit, S. 33ff.; Niemeyer: Rechtspolitische Grundlegung der Völkerrechtswissenschaft. Niemeyers Zeitschr. Bd. 31, insbes. S. 20ff.; Calker: Das Problem der richtigen Politik, insbes. S. 79ff.

der Sicherheitspolitik aber auf Sicherheit *gegen* Ausgleich. Die Rechtsordnung schreibt Sicherheit für alle vor, die „Sicherheitspolitik" wollte einseitige Sicherheit. Damit begab sie sich in jenen circulus vitiosus, der zu dem heutigen Zustand geführt hat, da die nur auf sich selbst ruhende Macht notwendig nach immer neuer Sicherheit ruft[1].

Die Bündnisverträge, die „action isolée" gegen die Gemeinschaftsarbeit im Völkerbund durch Ausnützung der formalen Entscheidungsfreiheit gemäß Art. 15 und 16 der Völkerbundssatzung, die Aufblähung des Völkerbundsrates waren einzelne Etappen dieser Politik.

Es sind keineswegs nur die Verhandlungen um den sog. Ostpakt[2] und der französisch-russische Pakt, mit denen sich diese Politik bis in die neueste Zeit erstreckt. Der französische Vorschlag an Großbritannien in der Note vom 5. Oktober 1935[3] anläßlich der Verhandlungen über einen etwaigen Beistand im englisch-italienischen Konflikt hatte ebenfalls den Zweck, von der Gemeinschaftskonsultation zwischen den Locarnomächten loszukommen und die „Verletzung des Vertrages" einseitig durch französisch-englische „Vorbesprechung" festzustellen. Das neueste Zeugnis dieser Haltung lieferte das britische Blaubuch vom April 1936[4]. Aus ihm ergaben sich die französischen Bestrebungen, einen zur Ergänzung des Locarnovertrages geplanten Luftpakt von einzelnen bilateralen Verträgen begleiten zu lassen, die eine rechtliche Grundlage abgeben sollten, um *einseitige* Besprechungen zwischen den Partnern dieser Verträge über die eventuelle „Ausführung" des Luftpaktes, also des Locarnovertrages, im gegebenen Fall abzuhalten. Alles dies läßt immer wieder die gleiche Methode erkennen, innerhalb der errichteten Gemeinschaft alsbald durch Sondervereinbarungen wieder zur Gegnerstellung zu einem der Partner zu kommen.

Es ergibt sich aus diesen Tatsachen, daß unverändert, heute wie früher, die Frage nach der Teilnahme an Pakten und Bünden auf die andere Frage zurückgeführt werden muß, ob man ein konstruktives Werk aufbauen will, in dem den Kräften des natürlichen Ausgleichs das Ihre zuerteilt ist, oder ob den destruktiven Kräften wie bisher alle Möglichkeiten offen bleiben sollen. Solange die „kollektive Zusammenarbeit" nicht im Sinne einer wirklichen Gegenseitigkeitsordnung gemeint ist, die „Sicherheit" und „Ausgleich" sachlich und verfahrensmäßig die gleiche Stellung gibt,

[1] Bruns: Völkerrecht und Politik. Berlin 1934, S. 15; vgl. a. S. 10/11.

[2] Die Verhandlungen um diesen Pakt — der hier nicht näher behandelt wurde — (vgl. die außerordentlich interessante Darstellung bei v. Freytagh-Loringhoven, Regionalverträge, S. 48ff.) — bieten ein ausgezeichnetes Beispiel, wie weit man die Ablehnung eines jeden Verfahrens völkerrechtlichen Interessenausgleichs treiben kann. Nach einer Erklärung des Volkskommissars Litwinoff (Pol. Vertr. Bd. I, S. 417, Anm. 3) waren sich die Teilnehmer an den Verhandlungen über den Entwurf darüber einig, „sich an keinen Verhandlungen zu beteiligen, die auf den Abschluß irgendeines Vertrages zielten, der unter dem Vorwand, an die Stelle des Ostpaktes zu treten, in Wahrheit die durch diesen gesetzten Ziele beeinträchtigen, ihn unmöglich machen oder seine Tragweite abschwächen könnte." Man wollte also nicht einmal über den Inhalt des abzuschließenden Vertrages mit dem Interessengegner verhandeln, der den ihm vorgelegten Text einfach zu unterschreiben hatte.

[3] ZaöRVR Bd. VI, S. 380ff. — [4] ZaöRVR Bd. VI, S. 564.

solange kollektive Zusammenarbeit nur bestimmten Interessen zur Niederhaltung anderer Interessen dienstbar sein soll, solange diese Interessen daher gezwungen werden, sich *außerhalb* der „Gemeinschaft" Geltung zu verschaffen, so lange ist es vom Standpunkt der Rechtsidee aus besser, überhaupt keine Gemeinschaft aufzubauen. Die so konstruierte „Gemeinschaft" muß mit Naturnotwendigkeit immer wieder den schwersten Erschütterungen durch den Gang der politischen Gesetzlichkeit ausgesetzt sein. Eine solche Sachlage ist aber dem Rechtsgedanken abträglicher als selbst das Fehlen einer rechtlichen Organisation, da nun einmal auch die Erschütterung der falsch gebauten Rechtsregelung infolge der Autorität, mit der jede Rechtsform auftritt, für viele das Gefühl einer Kränkung und eines Versagens des Rechtsgedankens als solchen nahe bringt.

IV. Kapitel.

Die östlichen sogenannten Regionalpakte.

§ 11. Der Organisationspakt der Kleinen Entente[1].

Der Organisationspakt der Kleinen Entente (Pacte d'organisation de la Petite Entente) vom 16. Februar 1933[2] hatte die Aufgabe, den Beziehungen zwischen der Tschechoslowakei, Rumänien und Jugoslawien, die man schon seit langer Zeit die Staaten der Kleinen Entente nannte, einen besonderen, formalrechtlichen Ausdruck zu geben. Sowohl nach innen, im Verhältnis der Beteiligten zueinander, wie nach außen, gegenüber dritten Staaten, sollte die Zusammenarbeit der Vertragsmächte zur Aufrechterhaltung der gemeinsamen politischen Ziele von der Form loserer diplomatischer Fühlungnahme zu einem Zustand rechtsförmlicher Organisation entwickelt werden. Da die sachlichen politischen Ziele der Vertragsstaaten auf Grund ihrer früheren Bündnisverträge feststanden, enthält der Organisationspakt fast ausschließlich verfahrensrechtliche Bestimmungen über die Formen ihrer Beziehungen zueinander und zu dritten Staaten, insbesondere über die Art der gemeinsamen Willensbildung.

Diese Organisation der Kleinen Entente bestand vor allem in der Gründung des „Ständigen Rates" als Organ der gemeinsamen Politik der Vertragsstaaten. Es ist dies die Konferenz der Außenminister der drei Staaten, die regelmäßig zusammenzutreten und die Fragen der

[1] *Literatur* (vgl. auch oben zu § 2): Beneš: Le Pacte d'organisation de la Petite Entente et l'état actuel de la politique internationale. Exposé du ministre des affaires étrangères de la Chambre des Députés et du Sénat le 1er mars 1933. Prag, Orbis 1933; Bruns: Le Pacte d'organisation de la Petite Entente. ZaöRVR Bd. III, 2, S. 556; Codresco: La Petite Entente, 2 Bde., 2e éd. 1933; Crane: The Little Entente. New York 1931; Dammianoff: La Petite Entente. Les Balkans Bd. 3 (1933), S. 488; Hobza, Antoine: La Petite Entente. Rev. Dr. Int. Lég. Comp. 1935, S. 235; Jancoulesko: La Petite Entente et l'Union Européenne. Paris 1931; Küster: Der völkerrechtliche Status der Kleinen Entente. Niemeyers Zeitschr. Bd. 50, S. 1; Machray: The Little Entente. London 1929; Ottow: Die Kleine Entente. Diss. Greifswald 1935; Saritch: La petite Entente facteur de paix en Europe. Paris 1933; Seton-Watson: La Petite Entente. L'Esprit Internat. 5. Jg. (1931), S. 592; Radovanovitch: Rev. Gén. Dr. Int. Publ. 1933, S. 716ff.

[2] Pol. Vertr. I, S. 333.

gemeinsamen Politik auf der Grundlage völliger Gleichheit der Beteiligten einstimmig zu entscheiden hat. Ein „Wirtschaftsrat" aus wirtschaftlichen Sachverständigen soll in gleicher Weise die wirtschaftlichen Beziehungen der Staaten zueinander und zu dritten Staaten behandeln. Endlich wird ein ständiges Sekretariat mit wechselndem Sitz gebildet, das eine ständige Unterabteilung mit dem Sitz in Genf hat.

Das wesentlichste Merkmal der so organisierten Kleinen Entente ist darin zu sehen, daß das neue Vertragsverhältnis nicht nur tatsächlich, sondern auch rechtlich auf den (oben § 2 behandelten) älteren Bündnisverträgen zwischen den Vertragsstaaten beruht:

Dem eigentlichen Organisationspakt vom 16. Februar 1933 ging das vorläufige Abkommen vom 27. Juni 1930[1] voraus. Beide Verträge sind nichts anderes als die Zusammenfassung und der verfahrensrechtliche Ausbau der alten Verträge. Der vorläufige Vertrag vom 27. Juni 1930 brachte dies in seiner Benennung als „Vertrag zur Ergänzung der Freundschafts- und Bündnisverträge zwischen den Staaten der Kleinen Entente" („Accord complémentaire aux Traités d'amitié et d'alliance entre les Etats de la Petite Entente") auch äußerlich deutlich zum Ausdruck. In Art. 11 des endgültigen Paktes vom 16. Februar 1933 werden dann die einzelnen Bündnisverträge, deren Geltungsdauer bis dahin jeweils periodenweise verlängert worden war, „für unbegrenzte Zeitdauer erneuert".

Das anläßlich der Unterzeichnung des Organisationspaktes herausgegebene amtliche Kommuniqué sagt im Anschluß an die Mitteilung über die getroffene Erweiterung und unbegrenzte Verlängerung der Bündnisverträge: „Auf diese Weise sind alle die die Kleine Entente begründenden und organisierenden Akte nicht nur dauernd gemacht worden, sondern auch durch ein einheitliches juristisches Instrument bestätigt worden[2]." Der Organisationspakt ist also der gemeinsame Mantelvertrag für die damit zum „Bündnissystem" erhobenen Bündnisverträge. Sachlich bedeutet diese Zusammenfassung, daß alle die in den einzelnen Bündnisverträgen namentlich als Bündnisgegner bezeichneten Staaten nunmehr gemeinsame Bündnisgegner aller Ententestaaten werden. So wird z. B. die Vereinbarung des rumänisch-tschechischen Bündnisvertrages, „sich über diejenigen außenpolitischen Fragen zu verständigen, die Bezug auf ihre (der Parteien) Beziehungen zu Ungarn haben", durch die Zusammenfassung mit dem rumänisch-jugoslawischen Vertrag, der auch Bulgarien als Gegner nennt, dahin erweitert, daß nun auch im Verhältnis zwischen Rumänien und der Tschechoslowakei diejenigen Fragen unter die Verpflichtung fallen, „die Bezug auf die Beziehungen zu Bulgarien haben".

Angesichts dieses klaren juristischen Tatbestandes, der in sich selbst eindeutig genug ist, um keiner politischen Erwägungen und Erläuterungen mehr zu bedürfen, muß es wunder nehmen, wie der jugoslawische Außenminister in seiner zu dem Organisationspakt abgegebenen Erklärung sagen

[1] Pol. Vertr. I, S. 291.

[2] „De cette manière, tous les actes, créant et organisant la Petite Entente sont non seulement rendus permanents mais encore constatés par un seul instrument juridique" (Pol. Vertr. I, S. 334).

konnte: „Unser Vertrag ist gegen niemanden gerichtet[1].“ Die „Richtung“ des Vertrages ist vielmehr seine entscheidende Grundtatsache. Er wird von dieser Verbindung mit den Bündnisverträgen etwa in gleicher Weise gekennzeichnet wie der Völkerbundspakt durch die Tatsache, daß er juristisch ein Teil des Versailler Vertrages ist. Alle die in der Präambel und in einzelnen Artikeln des Organisationspaktes getroffenen Vereinbarungen über die „gemeinsamen Interessen“ und die „gemeinsame Politik“ sind in der durch die Bündnisverträge vorgezeichneten Weise durch die Worte „gegen Ungarn und Bulgarien“ zu ergänzen.

Das für die Beziehungen zwischen den Parteien wesentlich Neue, d. h. das eigentlich „Organisatorische“ in dem Pakt, sind die Bestimmungen über die gemeinsame völkerrechtliche Willensbildung und Vertretung der vertragschließenden Staaten. Dahin gehört zunächst die Bestimmung des Art. 5, nach der, wenn es nötig ist, der Ständige Rat entscheiden kann, daß die Vertretung oder die Verteidigung des Standpunktes der Staaten der Kleinen Entente einem einzigen Delegierten oder der Delegation nur eines der Staaten übertragen wird. Noch wichtiger ist die Bestimmung des Art. 6 Abs. 1 des Vertrages. Sie lautet:

„Jeder politische Vertrag eines jeden Staates der Kleinen Entente, jeder einseitige Akt, der die gegenwärtige politische Lage eines der Staaten der Kleinen Entente im Hinblick auf einen dritten Staat ändert, sowie jedes wirtschaftliche Übereinkommen, das wichtige politische Konsequenzen in sich trägt, bedürfen in Zukunft der einstimmigen Zustimmung des Rates der Kleinen Entente[2].“

Die rechtliche Bedeutung dieser Bestimmungen wird klar, wenn man sie mit der Erklärung in der Präambel des Vertrages zusammenhält, daß zufolge der Errichtung des „Ständigen Rates“ die Gruppe der drei Staaten der Kleinen Entente eine „höhere internationale Einheit“ bilde[3]. Im gleichen Sinne spricht das amtliche Kommuniqué von der „Umwandlung der Kleinen Entente in eine internationale Gemeinschaft mit besonderer Persönlichkeit“ („communauté internationale ayant sa personnalité distincte“). Die in Art. 6 vereinbarten Beschränkungen in der Handlungsfreiheit der Mitglieder, insbesondere in ihrem Recht zum Vertragsschluß mit dritten Staaten, sollen also offenbar nicht nur interner Natur sein, sondern auch nach außen, unmittelbar auf die Beziehungen der Ententestaaten zu anderen Mächten wirken, da es ja in solchen Fällen der Wille der

[1] Pol. Vertr. I, S. 335.

[2] Der authentische Wortlaut des Art. 6 ist folgender:

„Article 6. — Tout traité politique de chaque Etat de la Petite Entente, tout acte unilatéral changeant la situation politique actuelle d'un des Etats de la Petite Entente à l'égard d'un Etat tiers, ainsi que tout accord économique comportant des conséquences politiques importantes, exigeront dorénavant le consentement unanime du Conseil de la Petite Entente.

Les traités politiques actuels de chaque Etat de la Petite Entente avec des Etats tiers seront progressivement, et, autant que possible, unifiés.“

[3] „Convaincus de la nécessité de réaliser cette stabilité, d'une part, par l'unification complète de leur politique générale et, d'autre part, par la constitution d'un organe directeur de cette politique commune, le groupe des trois Etats, formant ainsi une unité internationale supérieure . . . . .“

„Gemeinschaft" ist, der rechtswirksam geäußert werden muß, der Wille der „Kleinen Entente" als solcher, eines neuen Völkerrechtssubjekts mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Wir können die Frage dahingestellt sein lassen, wieweit ein solcher Wille der Vertragschließenden nach allgemeinem Völkerrecht und insbesondere ohne Anerkennung durch die anderen Staaten wirklich eintreten könnte[1]. Im vorliegenden Zusammenhang kommt es nur auf die dem Vertrage zugrunde liegende Absicht an. Diese geht dahin, im Sinne der „gemeinsamen Politik der Gruppe der drei Staaten", wie sie sich aus den Bündnisverträgen versteht, den Ausgleich mit den an einer Änderung des politischen Zustands interessierten Staaten so wirksam als möglich zu verhindern. Während nun die Bündnisverträge der früher (in Kap. I) behandelten Art sich auf das gegenseitige *Verbot* der Vertragschließenden beschränken, mit jenen Staaten in einen Interessenausgleich einzutreten, geht die Absicht des Organisationspaktes der Kleinen Entente weiter. Hier soll die Handlungsfreiheit der Beteiligten nicht nur obligatorisch, im Gebiet des rechtlichen Dürfens, sondern auch im Gebiet des rechtlichen *Könnens* beschränkt werden. Die Entstehung dieses neuen Rechtssubjekts im völkerrechtlichen Verkehr soll bewirken, daß etwaige mit den Vereinbarungen nicht im Einklang stehende Willenserklärungen der einzelnen Mitglieder der Kleinen Entente nicht nur als im Verhältnis der Beteiligten zueinander unerlaubt, sondern gegebenenfalls auch als völkerrechtlich *unwirksam* angesehen werden könnten, aus denen die etwa beteiligten dritten Staaten keine Rechte herzuleiten vermöchten.

Hier haben wir die rechtstechnisch entwickeltste Form der Politik zur Verhinderung eines bestimmten Interessenausgleichs vor uns. Dabei liegt im Ordnungssinne das Destruktive eines solchen Versuchs gerade in der Tatsache, daß diese juristische Vereinheitlichung der Willensentscheidung praktisch mehr eine *Tendenz* ist, als daß sie bis in ihre letzten Folgerungen durchgeführt wäre. Gegen einen Zusammenschluß mehrerer Staaten in einen einheitlichen Staat oder in eine andere völkerrechtlich anerkannte Rechtsform können allgemeine Bedenken nicht erhoben werden. In dem Augenblick, in dem die „Kleine Entente" wirklich ein Staat, und damit völkerrechtlich eine einheitliche Rechtspersönlichkeit wäre, in dem Augenblick würde dieses neu entstandene Staatswesen als solches den politischen Gesetzlichkeiten des Staatenlebens mit Naturnotwendigkeit unterworfen sein und damit auch den Erwägungen zur Herbeiführung eines sinnvollen Ausgleichs mit anderen Staaten geöffnet werden. In einem Staatswesen, in dem ein wirklich homogenes staatliches Interesse wirkt und eine echte und einheitliche Staatsraison die Politik eines Mitgliedes der Völkerrechtsgemeinschaft bestimmt, wird in vielen Fällen das rechtverstandene Eigeninteresse dieses Staatswesens selbst die Herbeiführung des Ausgleichs mit anderen gebieten.

Die Kleine Entente, wie sie nach dem Organisationsstatut aussieht, ist dagegen so organisiert, daß die Eigenstaatlichkeit und damit die *Erwägung* über das Gebot der Staatsraison bei dem einzelnen Mitglied

[1] Vgl. Bruns: ZaöRVR, III, 2, S. 557ff.

erhalten bleibt und daß nur in bestimmten, eben den durch Art. 6 getroffenen Fällen, eine Beschränkung von Rechts wegen in der *Entscheidung* und Geltendmachung des Interesses im einzelnen Fall eintritt. Der einzelne muß also unter Umständen seine Bedürfnisse hinter die der „Gemeinschaft" als solcher zurückstellen, d. h. aber im Rahmen einer so kleinen und subjektiv gerichteten Gemeinschaft lediglich: hinter die Interessen der beiden anderen, vielleicht weniger unmittelbar an der jeweiligen Frage interessierten Mitglieder dieser besonderen Gemeinschaft. So vermag immer der eine den anderen von der Herbeiführung eines vielleicht gebotenen Ausgleichs abzuhalten. Das Prinzip ist genau dasselbe wie in den Bündnisverträgen, nur die Form ist anders. Auch hier soll ein Staat um der Interessen einer Minderheit anderer Staaten oder auch nur eines einzelnen Staates willen auf eine grundsätzliche Haltung festgelegt werden, ohne Rücksicht darauf, was sein eigenes Interesse im einzelnen Fall wirklich gebietet[1].

Eine Verbindung mehrerer Staaten, die auf so gearteten Grundsätzen aufgebaut ist, kann auch niemals, wie dies von der Kleinen Entente wohl gesagt worden ist, zur Entstehung einer *Großmacht* im völkerrechtlich-politischen Sinne führen[2]. Die Stellung einer Großmacht im Zusammenleben der Staaten beruht sowohl im Hinblick auf ihre rein politische wie auch auf ihre etwaige rechtliche Sonderstellung, abgesehen von der Frage rein tatsächlicher Macht, zum großen Teil auf der unbedingten Geschlossenheit nicht nur ihrer formalen rechtlichen Persönlichkeit, sondern auch ihrer internen Willensbildung, die von einem einheitlichen staatlichen Bewußtsein und Interesse diktiert und daher politisch vernünftig und in gewissem Sinne berechenbar ist. Eine Konföderation von Staaten, in der eine Entscheidung wesentlicher politischer Fragen, sei es im Innenverhältnis, sei es in den Beziehungen zu anderen Staaten, nach anderen als den Gesichtspunkten wohlverstandenen staatlichen und gemeinschaftlichen Interesses möglich bleibt, wird niemals die besonderen Verantwortlichkeiten großmächtlicher Politik für das Wohl der Gesamtheit zu tragen imstande sein, weil ein solches Gebilde eben kein derartig einheitliches Eigeninteresse hat, das auf Grund der rein tatsächlichen Gegebenheiten so naturnotwendig mit der Ausgeglichenheit, der Ruhe und dem Frieden in der Lage der Gesamtheit verbunden wäre, wie dies infolge ihrer weit erstreckten Interessen und Verantwortlichkeiten bei den Großmächten tatsächlich der Fall ist.

Die Kleine Entente wird als ein Regionalpakt, ja mit Vorliebe als das Muster des echten Regionalpaktes bezeichnet. Die Frage allerdings, was ein Regionalpakt ist, gehört zu den schwierigsten Fragen des politischen Völkerrechts der Nachkriegszeit[3]. Das Wort in sich ist unklar. Insbesondere

[1] Vgl. dazu auch Bilfinger: Zur Lage des völkerrechtlichen Staatsbegriffs. VBuVR Jg. 1, S. 408ff.

[2] Vgl. dazu v. Freytagh-Loringhoven: Regionalverträge, S. 72 u. 81.

[3] *Literatur:* Alvarez: L'Organisation internationale, Teil II, Paris 1931; Barandon: Das Kriegsverhütungsrecht des Völkerbundes. Berlin 1933, Teil III, Kap. 4, S. 279ff.; Frhr. v. Freytagh-Loringhoven: Die Satzung des Völkerbundes. Berlin 1926, S. 222ff; Die Regionalverträge. München-Leipzig 1937; De Orue y Arregui: Le Régionalisme dans l'organisation internationale. Rec. des Cours Bd. 53, S. 7; Scelle: Précis de droit des gens, I. Teil. Paris 1932, S. 271.

gibt es über die unbestimmte geographische Anknüpfung hinaus keinerlei Hinweis auf die mit dem Begriff verbundene politische Zielsetzung. Daher werden miteinander völlig unvergleichbare Dinge unter den Begriff des Regionalismus gebracht, wie die Monroedoktrin, die Frage der kontinentalen Untergliederung des Völkerbundes, die Bündnis- und Beistandspakte, der Locarnovertrag und anderes mehr.

Im vorliegenden Zusammenhang kommt es nicht auf den Sprachgebrauch und auch nicht auf die Frage der Vereinbarkeit eines Paktes mit der Völkerbundssatzung gemäß deren Art. 21, sondern allein auf die Frage an, welchen Wert für den Aufbau des notwendigen völkerrechtlichen Interessenausgleichs ein bestimmter Vertrag hat. Hinsichtlich der Kleinen Entente steht fest, daß sie nach außen hin der Verhinderung solchen Ausgleichs dienen soll und daß sie im Innenverhältnis ihrer Teilnehmer daher in erster Linie für die *Gleichrichtung* der Interessen, nicht für den *Ausgleich* Sorge trägt, das heißt, ihr ist die künstliche Gleichschaltung und Bündelung der Einzelinteressen wichtiger als ihre Befriedigung. Es gehört daher zum Wesen dieser Entente, deren Sinn nur unter dieser Voraussetzung gewahrt bleiben kann, daß sich ihre Mitgliedschaft auf Staaten gleichgerichteter Interessen beschränkt. Die Bestimmung der Präambel des Vertrages, nach der auch andere Staaten unter den im einzelnen Fall zu vereinbarenden Bedingungen dem Vertrage beitreten können, muß unter diesem Gesichtspunkt gewertet werden. Der Gedanke, daß z. B. Ungarn dem Organisationspakt der Kleinen Entente beitreten könnte, dessen juristische Grundlage jene ausdrücklich *gegen* Ungarn gerichteten Verträge darstellen, ist so durchaus absurd, daß der konstruktive Unwert der Beitrittsklausel in diesem Vertrage keines weiteren Wortes bedarf[1]. Der Beitritt des *Interessengegners* ist ohne Änderung der Aufgabe der Entente nicht möglich. Seine Aufnahme könnte ohne eine solche höchstens den Sinn eines Einfangens, einer politischen Knebelung jenes Staates haben. Gegenüber Österreich scheinen gewisse diplomatische Fühler in dieser Richtung anläßlich der Verhandlungen über den Vertrag von Lany (s. oben S. 223) tatsächlich ausgestreckt worden zu sein.

Vielleicht vermag sich aus dieser Sachlage auch ein gewisser Schluß auf das Wesen des Regionalvertrages zu ergeben, wenigstens wenn man unter einem solchen ein konstruktives Instrument verstehen will, das dem Aufbau friedlicher Zusammenarbeit zwischen Staaten einer bestimmten politischen Region dienen soll und daher als Gliedinstitution eines dezentralisierten Völkerbundes bestehen kann.

Der Begriff des Regionalvertrages zieht seinen guten Klang, soweit er einen solchen hat, einzig und allein aus der Vorstellung, daß gewisse politische Fragen unter Umständen fruchtbarer in einer kleineren, dem Problem näheren Gemeinschaft behandelt werden können, und zwar nach den gleichen Grundsätzen, die idealerweise einer allgemeinen Ordnung, insbesondere etwa dem Völkerbund als der universaleren Gemeinschaft, zugrunde liegen. Gehört nun beispielsweise Ungarn nicht zu der Region, dem politischen Kraftfeld, das die Beziehungen der Tschechoslowakei,

[1] v. Freytagh-Loringhoven: Regionalverträge, S. 32.

Rumäniens und Jugoslawiens umfassen? Erweckt nicht das Wort „Region" im politischen Sinne die Vorstellung, als umfasse es die *gesamten* in einem bestimmten politisch-geographischen Gebiet wirkenden Kräfte, deren völkerrechtliche Organisation zu erstreben sei? Es gibt keine „Region" im aufbauenden, völkerrechtlichen Sinn, in der sich nicht bestimmte Kräfte *gegenüberstehen*. Vom Standpunkt der „Ordnung" kann es nur so sinnvoll und berechtigt sein, irgendein Gebiet völkerrechtlich, politisch, organisatorisch besonders herauszuheben. Der natürliche Sprachgebrauch empfindet dies durchaus. Das Gebiet des Deutschen Reichs oder Großbritanniens ist keine „Region" im politischen Sinn. Eine solche entsteht nur dort, wo ein Aufeinandertreffen verschieden gerichteter Interessen gegeben ist, etwa im „Gebiet des Rheins" oder im „europäischen Ostraum".

Es ist daher der Meinung beizutreten, nach der ein Regionalvertrag jedenfalls nur dann vorliegt, wenn er die natürlichen Interessengegner eines bestimmten Gebietes umfaßt, wenn er also einem natürlichen Bedürfnis nach „Ordnung" entspricht. Daher wird auch die Frage, die allerdings auch noch andere Seiten hat, ob ein Regionalvertrag seinem Wesen nach eine Regelung *in bezug auf* eine Region oder *innerhalb* einer Region zum Gegenstand hat, im letzteren Sinne zu beantworten sein[1].

Ein Regionalvertrag in diesem Sinne war der Vertrag von Locarno. Zutreffend heißt es in einem Bericht des von der Abrüstungskonferenz am 8. Juni 1934 eingesetzten „Comité spécial de sécurité" über den Abschluß regionaler Sicherheitspakte unter Ziff. 2 (I)[2]:

„Die erwähnten Verträge dürfen nicht gegen eine Macht oder eine Gruppe von Mächten gerichtet sein. Wie das „Comité d'arbitrage et de sécurité" im Jahre 1928 festgestellt hat, „werden die Verträge zum gegenseitigen Beistand um so wertvoller sein und um so mehr die Unterstützung des Völkerbundes verdienen, wenn sie nach dem Vorgang des Rheinpaktes von Locarno zwischen Staaten eingegangen werden, die in einer nahen Vergangenheit rivalisierenden Gruppen angehörten oder deren Streitigkeiten geeignet wären, den Frieden der Welt zu gefährden.""

In glücklicher Form bringt Bourquin ganz den gleichen Gedanken zum Ausdruck, wenn er bei der Erörterung der „ententes régionales" den Locarnovertrag als Muster heranzieht und fragt: „Welches ist das Charakteristikum dieses Regionalpaktes, und was ist es, das es erlaubt, ihn mit Sicherheit von einem Bündnis zu unterscheiden? Die Tatsache, daß in dem System, das er errichtet, die Staaten, die die Nutznießer der Garantie sind, gleichzeitig die *einzigen* möglichen Angreifer sind, gegen die diese Garantie sich richtet."[3]

Die Kleine Entente beruht nicht auf solchen Grundsätzen. Je stärker in einem politischen Vertrag dieser Art die Gleichrichtung in der Interessenlage und die politische Einheit der vertragschließenden Staaten betont wird, desto mehr tritt der regionale Charakter der Organisation gegenüber dem Bestreben zurück, eine einseitige Organisation im Rahmen

[1] v. Freytagh-Loringhoven: Regionalverträge, S. 29.

[2] Siehe Orue y Arregui: a.a.O. S. 51.

[3] Bourquin: Le problème de la sécurité internationale. Rec. des Cours Bd. 49, S. 522.

einer gegebenen, darüber hinausreichenden politischen Region zu bilden, eine Kampfgemeinschaft *innerhalb* einer Region, nicht die völkerrechtliche Organisation *der* Region, etwa des „Donauraumes" oder des „Balkans" aufzubauen.

Das gerade Gegenteil dieser Anschauung kommt in der Äußerung der französischen Regierung zum Ausdruck, nach der unter einer „entente régionale" zu verstehen ist „jede Gruppierung von Mächten, deren Einheit sich auf die geographische Lage oder auf eine Gemeinsamkeit der Interessen gründet[1]".

In Wahrheit ist es nicht die Gemeinsamkeit, sondern die Gegensätzlichkeit der Interessen, die der völkerrechtlichen Ordnung bedarf. Es ist ein Mißbrauch, das Bündnis einen Regionalvertrag zu nennen. Die Kleine Entente ist ein Bündnis. Daran ändert die Tatsache nichts, daß ein Vertrag mit dem Zweck so langdauernder Zusammenarbeit, wie es der Pakt der Kleinen Entente ist, notwendigerweise auch gewisse Regelungen für den Interessenausgleich *zwischen* den Teilnehmern selbst enthält. Solange aber diese nicht Selbstzweck des Vertrages sind, sondern sich dem anderen Zweck der gemeinsamen Verhinderung eines Interessenausgleichs nach außen unterordnen, so lange verdient der Vertrag nicht den Namen eines Werkes „de construction politique", wie Beneš ihn nannte[2].

§ 12. Die Balkanentente[3].

Die Balkanentente zwischen Griechenland, Jugoslawien, Rumänien und der Türkei beruht auf mehreren Verträgen zwischen den Beteiligten, nämlich dem *Balkanpakt* vom 9. Februar 1934 mit einem *Zusatzprotokoll* vom gleichen Tage und dem *Statut* der Balkanentente vom 2. November 1934[4].

Der Balkanpakt selbst enthält keine organisatorischen Bestimmungen. Art. 1 setzt die gegenseitige Garantie der Balkangrenzen der Vertragschließenden fest. Art. 2 enthält die Vereinbarung, sich zu verständigen, falls durch irgendwelche Umstände die durch den Vertrag bezeichneten[5]

[1] „Tout groupement de Puissances dont l'union se fonde sur la situation géographique ou sur une communauté d'intérêts"; S. d. N. Journ. Off., Suppl. Spéc. Nr. 154, S. 8; vgl. dazu v. Freytagh-Loringhoven: Regionalverträge, S. 30; als Zusammenfassung des französischen Standpunktes vgl. Jules Cambon: Les Ententes Internationales et la Société des Nations. Rev. de Paris 1928, S. 241ff., insbes. S. 251ff.

[2] Pol. Vertr. I, S. 335.

[3] *Literatur:* Caloyanni: The Balkan Union, the Balkan Conferences and the Balkan Pact, Transactions of the Grotius Society Bd. 19 (1934), S. 89; Drossos: La Fondation de l'alliance balkanique. Athènes 1929; Girard: Le Pacte Balkanique. Rev. Dr. Int. (La Pradelle) Bd. XIII, S. 258; Kerner and Howard: The Balkan Conferences and the Balkan Entente 1930—1935. California 1936; Papanastasiou: Le Pacte d'Entente Balkanique. Les Balkans Bd. V (1934), S. 1—6; Vers l'Union balkanique. Les Conférences balkaniques ... 1930 .....1933. Paris 1934; Pétrovitch: L'Union et la Conférence Balkaniques. Paris 1934; Radovanovitch: L'Entente Balkanique devant le droit international. Rev. Dr. Int. Lég. Comp. 1935, S. 688ff.; Vulcan: Le Pacte Balkanique. Rev. Gén. Dr. Int. Publ. (Sibert) 1934, S. 419.

[4] Abgedr. Pol. Vertr. I, S. 387—394, dort auch der Wortlaut des umstrittenen Geheimen Protokolls II. Das Statut des Wirtschaftsrates in ZaöRVR Bd. V, S. 134.

[5] Was damit gemeint ist, ist unklar, der Schutz der Balkangrenzen (Art. 1) oder die Aufrechterhaltung des gesamten gegenwärtigen territorialen Zustandes (Präambel)? Vgl. Lubenoff: ZaöRVR Bd. IV, S. 326.

Interessen der Vertragsstaaten berührt werden. Im zweiten Satz folgt eine Vereinbarung über gemeinsame Entscheidung politischer Angelegenheiten, auf die später eingegangen wird.

Das Zusatzprotokoll dient vor allem einer genaueren Bestimmung der Beistandspflichten, insbesondere für den Fall, daß sich der Angriff eines Balkanstaates (auf den sich die Garantie zunächst beschränkt) mit dem eines Nicht-Balkanstaates vereinigt[1].

Die Statute endlich enthalten die eigentliche Organisation der Zusammenarbeit. Nach dem Vorbild der Kleinen Entente wird ein ständiger Rat gegründet, der über die gemeinsame Politik einstimmig zu entscheiden hat. Ebenso werden ein Wirtschaftsrat und ein Sekretariat errichtet.

Obwohl vor allem in dem letzten Teil der Vereinbarungen die Übereinstimmung mit den Regelungen der Kleinen Entente in die Augen springt, läßt sich ein gleich eindeutiges rechtliches Urteil über die Balkanentente nicht fällen. Ihr liegen kompliziertere politische Verhältnisse zugrunde als der Kleinen Entente.

Vor allem ist die historische Grundlage des Balkanpaktes nicht, wie bei der Kleinen Entente, ein System von Bündnisverträgen. Wenn wir von dem oben schon besprochenen rumänisch-serbischen Vertrag vom 7. Juni 1921, der dem Vertragsnetz der Kleinen Entente angehört, absehen, so beginnt die Ausgestaltung eines politischen Vertragssystems zwischen den späteren Mitgliedern der Balkanentente überhaupt erst im Jahre 1928, also schon zeitlich in einer ganz anderen Atmosphäre als der, die den Hintergrund für die vor Locarno abgeschlossenen Bündnisverträge abgab. Es kommt hinzu, daß die Teilnehmer zum Teil ehemalige Kriegsgegner waren, eine Tatsache, die insbesondere auf das griechisch-türkische Verhältnis Nachwirkungen ausübte. Vor allem aber hatten die sich schneidenden politischen Beziehungen zu den im Hintergrund der Balkanfragen stehenden Großmächten, insbesondere Rußland und Italien, die Wirkung, in den Beziehungen der vier Balkanstaaten den ausgleichenden *Bundes*gedanken gegenüber den auf das starre *Bündnis*system drängenden Kräften zu fördern. Die regionale Grundlage in dem Sinne, daß es sich um die Organisation eines wirklichen Kräftesystems und nicht nur einer Kräftebündelung[2] handelte, war in stärkerem Maße als bei der Kleinen Entente der Ausgangspunkt der zu der Entente führenden Verhandlungen. Es mag dabei auch eine Rolle spielen, daß bei diesen Verhandlungen, die besonders im Rahmen der Balkankonferenzen stattfanden, zunächst auch Bulgarien weitgehend beteiligt war. Die damit ständig notwendig gewordene Auseinandersetzung mit der stärksten auf dem Balkan wirkenden Interessengegensätzlichkeit mag, wenn auch Bulgarien dem Bunde endgültig nicht beigetreten ist, doch von Einfluß gewesen sein.

Es lohnt sich im übrigen nicht, sehr weitgehend auf die Einzelheiten der vorangehenden zweiseitigen Verträge einzugehen. Von den neueren

[1] Vgl. dazu v. Merkatz: ZaöRVR Bd. VI, S. 582ff.

[2] Vgl. Radovanovitch (Rev. Dr. Int. Lég. Comp. 1935, S. 732), der sagt, daß der Balkanbund im Gegensatz zu der Kleinen Entente nicht eine „alliance organisée cohésive" sei. Er fügt dem allerdings hinzu, daß die Unterschiede mehr solche in der *Form* seien.

Verträgen trägt allein der griechisch-jugoslawische Vertrag vom 27. März 1929[1] überwiegend die Züge des destruktiven Bündnisvertrages. Er ist in seinem politischen Teil ziemlich kurz — der Hauptteil ist ein Schiedsvertrag —, weist aber im Art. 1 die bekannte Vereinbarung gegenseitiger Unterstützung zwecks Aufrechterhaltung der Verträge und Verständigung bei Bedrohung gemeinsamer Interessen auf.

Alle anderen Verträge sind dagegen überwiegend auf den gegenseitigen Interessenausgleich abgestellt. Am deutlichsten ist dies — der Natur der Sache entsprechend — bei den von der Türkei abgeschlossenen Verträgen zu erkennen. Das in Art. 1 des griechisch-türkischen Vertrages vom 30. Oktober 1930[2] enthaltene gegenseitige Versprechen, in keine Entente politischer oder wirtschaftlicher Natur oder eine sonst gegen den Partner gerichtete Kombination einzutreten, dient hier, da die Vertragspartner nicht in Bündnisbeziehungen zueinander stehen, nicht dem Schutz eines Bündnissystems, sondern hat weit eher allgemein die Bedeutung, das Eingehen von Bündnissen zu erschweren. Da diese Bestimmung in den von der Türkei mit Rumänien und Jugoslawien abgeschlossenen Verträgen und insbesondere auch in dem Vertrag der Türkei mit Bulgarien vom 6. März 1929[3] wiederkehrt, bekommt sie eine ziemlich umfassende Geltung. Die Verträge der Türkei mit Rumänien vom 17. Oktober 1933[4] und Jugoslawien vom 27. November 1933[5] haben ebenfalls die Gestaltung der Beziehungen der Partner zueinander (Anwendung friedlicher Mittel, Schiedsvertrag, Angriffsverbot usw.) zum Inhalt, ohne daß sie eine ausgleichsfeindliche Tendenz erkennen lassen. Auch der griechisch-rumänische Vertrag vom 21. März 1928[6], der älteste von allen, gehört zu diesem Typus: Die Einschaltung des Völkerbundes bei etwaiger Verletzung der Nichtangriffsverpflichtung nebst einem Schiedsvertrag sorgen für den Interessenausgleich zwischen den Vertragsmächten.

Die historische Grundlage der Balkanentente — auch hier werden die früheren Verträge aufrechterhalten (Ziff. 5 des Annexprotokolls) — unterscheidet sich also wesentlich von der der Kleinen Entente. Damit erhalten auch die organisatorischen Bestimmungen des Paktes, selbst soweit sie äußerlich denen der Kleinen Entente ähneln, einen veränderten Sinn. Man kann dies schon an gewissen Unterschieden im Aufbau der verschiedenen Instrumente erkennen. Die Bestimmungen, die sich mit dem gegenseitigen Interessenausgleich befassen, sind im Balkanpakt zahlreicher, insbesondere lassen auch die Beistandsverpflichtungen in ihren Formulierungen Spannungen zwischen den Teilnehmern selbst fühlbar werden. Als Beispiel eines nicht unwesentlichen Unterschiedes im Aufbau der beiden Verträge kann die verschiedene Stellung des Ständigen Rates als leitendes Organ für die gemeinsame Politik der Staaten der Kleinen Entente einerseits und der Balkanentente andererseits hervorgehoben werden:

Nach Art. 6[7] des Paktes der Kleinen Entente bedarf, wie oben dargestellt, jeder politische Vertrag eines Staates der Kleinen Entente und

[1] Pol. Vertr. I, S. 278. — [2] a. a. O. I, S. 301. — [3] a. a. O. I, S. 276. — [4] a. a. O. I, S. 364. — [5] a. a. O. I, S. 374. — [6] a. a. O. S. 235. — [7] Wortlaut s. oben S. 277 Note 2.

jeder einseitige Akt, der die derzeitige politische Situation eines der Staaten hinsichtlich eines dritten Staates ändert, ebenso wie jeder wirtschaftliche Vertrag, der erhebliche politische Konsequenzen in sich schließt, der einstimmigen Zustimmung des Ständigen Rates.

Die entsprechende Bestimmung des Balkanpaktes (Art. 2 Satz 2) lautet[1]: „Die Parteien verpflichten sich, keine politische Aktion im Hinblick auf einen anderen Balkanstaat, der Nichtunterzeichner des vorliegenden Vertrages ist, ohne vorherigen Meinungsaustausch vorzunehmen sowie ohne Zustimmung der anderen Vertragsstaaten keine politische Verpflichtung gegen einen anderen Balkanstaat einzugehen."

Zunächst einmal fällt auf, daß bei der Kleinen Entente „einstimmige Zustimmung des Ständigen Rates" gefordert wird, bei der Balkanentente dagegen nur „Zustimmung der anderen Vertragsstaaten". Allerdings hat auch die Balkanentente ihren ständigen Rat, der die ihm vorgelegten Fragen einstimmig zu entscheiden hat (Art. 2 des Statuts vom 2. November 1934). Möglicherweise erklärt sich die Verschiedenheit nur daraus, daß bei der Balkanentente die Organisation des Ständigen Rates später erfolgt ist als die Eingehung der in Frage stehenden sachlichen Verpflichtung, während bei der Kleinen Entente beides im selben Vertrag vorgenommen wurde. Jedenfalls aber kann es politisch einen wesentlichen Unterschied ausmachen, ob man die Zustimmung von allen einzeln im losen diplomatischen Verkehr einholen kann oder ob man dies in dem gebundenen Verfahren vor dem Ständigen Rat tun muß, damit dieser einstimmig entscheide. Für die Praxis eröffnet diese Verschiedenheit der Fassungen unter Umständen gewisse Möglichkeiten, da über die Feststellung hinaus, daß der Ständige Rat das „organe directeur de la politique commune" sei, nicht festgelegt ist, welche Fragen dem Rat vorzulegen sind.

Ferner ist leicht zu sehen, daß die Verpflichtung nach Art. 6 des Paktes der Kleinen Entente inhaltlich nicht unerheblich weiter geht als die nach Art. 2 des Balkanpaktes. Dort sind es Verträge, und zwar unter Umständen auch wirtschaftlicher Art, hier ist es nur die Eingehung einer politischen Verpflichtung, dort gilt dies in bezug auf alle dritten Staaten, hier nur gegenüber Balkanstaaten.

Man kann sagen, daß diese Unterschiede, und vor allem der erstere, doch sehr subtiler Natur seien und daß es mehr darauf ankomme, in welchem Geiste sie gehandhabt werden, als daß man ihnen von vornherein ansehen könne, wie sie sich auswirken werden. Das ist zweifellos richtig. Trotzdem ist die Tatsache als solche, daß die Verpflichtung nach dem Balkanpakt enger ist, und daß man daher leichter um ihre Auslegung streiten kann, von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die Handlungsfreiheit der Vertragsstaaten. Im Schoße der Kleinen Entente muß mit fast völliger Sicherheit jede irgendwie erhebliche Annäherung eines Teilnehmers an

[1] „Elles s'engagent à n'entreprendre aucune action politique envers tout autre pays balkanique non signataire du présent accord, sans avis mutuel préalable et à n'assumer aucune obligation politique envers tout autre pays balkanique, sans le consentement des autres Parties contractantes." (Pol. Vertr. I, S. 389).

andere Staaten die Zustimmung des Ständigen Rates finden. Praktisch fällt damit die Entscheidung darüber, was erlaubt sein soll und was nicht, stets dem Ständigen Rat zu. Nach Art. 2 des Balkanpaktes kann es anders liegen. Ist hier im einzelnen Fall zweifelhaft, ob die Voraussetzungen der Gebundenheit vorliegen, so bleibt nach dem Wortlaut des Vertrages rechtlich die Möglichkeit, daß der betreffende einzelne Vertragsstaat über diese Frage selbst entscheidet und die betreffende Aktion ohne Zustimmung der anderen vornimmt. Im Rahmen der Kleinen Entente wird der handlungswillige Staat seine Berechtigung zum Handeln regelmäßig von den anderen Partnern erkämpfen müssen und ohne ihr placet gebunden sein. Nach dem Balkanpakt wird oft umgekehrt die Willenseinigung von den anderen Paktteilnehmern gegen den, der mit einem dritten Staat in Beziehungen treten will, erkämpft werden müssen, da die Erfüllung der Verpflichtung im Wege der Auslegung von Art. 2 leichter umkämpft werden kann. Daß jeder Vertragsteilnehmer jedenfalls die *Rechtsmacht* behält, mit Dritten Verträge abzuschließen, wird ihm auch von seinen Partnern nicht bestritten werden können, da die Balkanentente im Gegensatz zur Kleinen Entente an keiner Stelle in Anspruch nimmt, eine „höhere internationale Einheit" mit eigener Rechtspersönlichkeit zu sein. Er wird zum freien Handeln auch paktmäßig gleichsam moralisch berechtigt sein, wenn er einige Teilnehmer für die Ansicht gewinnen kann, daß kein Fall einer Beschränkung seiner Freiheit vorliegt, während er sich nach der Formulierung in Art. 6 des Paktes der Kleinen Entente über die notwendige Einstimmigkeit in der Regel nicht mit einem Rechtsargument, sondern nur mittels klaren Bruchs der Satzung hinwegsetzen könnte. Diese weniger starre Formulierung des Vetorechts der anderen Vertragsteilnehmer gegen politische Absichten eines Partners bewirkt, daß der Ständige Rat der Balkanentente mehr als ausgleichendes *Konsultationsorgan* wie als gemeinsames *Willensorgan* anzusprechen ist.

Im Grunde aber liegt die entscheidende Frage für den Ordnungswert des Balkanpaktes doch nicht in diesen Dingen. Ob Bund oder Bündnis kann sich nur aus dem Verhältnis der Entente zu Bulgarien entscheiden, das der „Region" des Paktes zweifellos zugehört, rechtlich ausgedrückt also nach der Frage, ob die in Art. 3 des Paktes enthaltene Klausel über die Möglichkeit eines Beitritts „eines jeden anderen Balkanstaates" einen konstruktiven Sinn hat, indem sie den Eintritt dieses hauptsächlichen Interessengegners ermöglicht. Der hierfür entscheidende Umstand liegt in der Form, in der die Paktmitglieder ihre Einstellung zu der Frage des territorialen status quo zum Ausdruck gebracht haben:

Ziff. 8 des Zusatzprotokolls zum Balkanpakt wird mit den Worten eingeleitet: „Die Aufrechterhaltung der augenblicklich bestehenden territorialen Ordnung auf dem Balkan *ist definitiv* für die Hohen Vertragschließenden Teile". Es besteht kein Zweifel darüber, daß mit dieser Wendung auch die Möglichkeit eines friedlichen Ausgleichs von vornherein und von Rechts wegen ausgeschlossen werden soll[1].

[1] Vgl. Radovanovitch: Rev. Dr. Int. Lég. Comp. 1935, S. 693; Lubenoff: ZaöRVR Bd. IV, S. 326; s. a. Girard: Rev. Dr. Int. (La Pradelle) Bd. XIII, S. 258ff.

Damit wird von dem — wie jeder weiß — an einer Änderung dieses status quo (und nicht ohne Rechtsgründe!) interessierten, zum Beitritt aufgeforderten „Partner" etwas völlig Sinnloses verlangt. Es ist allerdings richtig, daß jeder Bund und jede Gemeinschaft, ja jeder politische Vertrag einer gemeinsam anerkannten politischen Grundlage bedarf, auf der aufgebaut werden kann. Man kann eine Gemeinschaft nicht unter dem Motto gründen, daß alles anders werden müsse. Und in der Regel wird ein bestimmter status quo, insbesondere auch territorialer Art, der Ausgangspunkt der Erwägungen über diese Frage sein. Es gibt aber, auch rein rechtlich gesehen, sehr verschiedene Arten und Abstufungen, in denen sich ein Staat mit einem bestimmten Status abfinden kann: etwa von der rein tatsächlichen Anerkenntnis, an der Lage nichts ändern zu können, über das bloße Versprechen, einen Zustand nicht manu militari ändern zu wollen, bis zu der Anerkennung eines Status „de jure", d. h. als zu Recht bestehend. Die letztere Art der Anerkennung lag etwa dem Vertrag von Locarno [1] zugrunde und kann unter Umständen der Sinn eines Nichtangriffsvertrages sein.

Die gesamte, um diese Fragestellung gruppierte Problematik ist bekanntlich im Völkerbund anläßlich der Diskussion um die Streichung oder Auslegung des Art. 10 der Satzung aufgerollt worden [2]. Wenn die kanadische Regierung ihre Angriffe gegen Art. 10 auf den Vorwurf gründete, daß damit erklärt sei, „daß alle gegenwärtigen territorialen Grenzen gerecht und richtig (justes et convenables) seien; daß sie in alle Zukunft gerecht und richtig bleiben werden; und daß die Unterzeichnermächte dafür die Haftung übernehmen [3]", so war damit im Grunde Gegenstand des Streites, ob über die Anerkennung de jure hinaus noch eine höhere Stufe der „Sanktion" des status quo zulässig ist [4].

Es ist klar, daß auch in der Formulierung des Balkanpaktes weit mehr als das Verlangen einer Anerkennung de jure des territorialen status quo liegt, nämlich das Verlangen, diesen Status zu dem Range eines Rechtssatzes mit dem zusätzlichen Inhalt zu erheben, daß über seine Änderung überhaupt nicht und niemals geredet werden dürfe.

Das Verlangen zu stellen, vor Eingehung eines Gemeinschaftsvertrages einen bestimmten Status als im Rechtssinne bestehend anzuerkennen,

[1] Der Vertrag von Locarno ist aber weit entfernt davon, eine Unveränderlichkeit der Grenzen in einem irgendwie materiellen Sinne festzusetzen. Die deutsche Delegation hat darauf bestanden, daß das Wort „status quo" in der Präambel des Vertrages durch das Wort „Frieden" (in der Zone, die so oft der Schauplatz der europäischen Konflikte geworden ist) ersetzt wurde. Die Garantieregelung in Art. 4 des Rheinpaktes nimmt auch lediglich auf Art. 2 (Ausschluß des Krieges, des Angriffs, des Einfalls) Bezug, nicht auf Art. 1, in dem von dem „status quo" und den „Grenzen" die Rede ist, die beide lediglich in der Weise garantiert werden, „wie es in den nachstehenden Artikeln festgelegt ist" (vgl. Stresemann: „Vermächtnis" Bd. II, S. 212). Diese Regelung ließ also theoretisch eine Diskussion auch über den territorialen status quo durchaus zu; man denke etwa an den Fall einer Einigung zwischen Belgien und Deutschland über Eupen-Malmedy, die von Rechts wegen von keinem Staate unter Berufung auf den Locarnovertrag hätte verhindert werden können.

[2] Vgl. das Material Pol. Vertr. Bd. II, 1, S. 59ff.

[3] A. a. O. S. 69 (aus dem Mémoire von Sir Robert Borden v. 13. März 1919).

[4] Vgl. hierzu und zum folgenden Carl Schmitt: Die Kernfrage des Völkerbundes, S. 32ff.

kann — wenn von positiv-rechtlichen Ansprüchen auf Änderung dieses Status, etwa auf Grund vorangegangener Rechtsverletzungen, im Augenblick abgesehen wird — im Rechtsordnungssinne nicht beanstandet werden. Es ist eine rein politische Frage, wie weit man seine Forderungen hier gegebenenfalls stellen will. Es ist auch durchaus denkbar, daß ein Staat, dessen hauptsächliches Interesse in der *Änderung* eines bestimmten Status besteht, in eine Gemeinschaftsgruppe unter Anerkennung des bestehenden Status und auch mit dem ehrlichen Willen eintritt, diesen Status nicht gewaltsam zu ändern, falls er in dieser Gemeinschaft die formalen, verfahrenmäßigen Möglichkeiten vorfindet, auch diese ihn am wesentlichsten interessierende Frage zu diskutieren und den im Rahmen der Gemeinschaft oder der einzelnen Vertragsbeziehungen gegebenen auf den Ausgleich wirkenden Kräften zu unterwerfen. Er kann dies selbst dann, wenn er von der Ungewißheit des Ergebnisses solcher Verhandlungen überzeugt ist und nur die Hoffnung hat, daß es im Rahmen der gemeinschaftlichen Zusammenarbeit möglich sein wird, die politisch vernünftige und damit gemeinschaftsmäßig richtige Lösung zu finden. Er kann dabei vielleicht sogar dahin kommen, im Rahmen dieses Gemeinschaftsringens sich von der Unmöglichkeit oder Untunlichkeit einer vollen Durchsetzung seines Begehrens zu überzeugen und vielleicht darum mit geringeren oder anderswertigen Zugeständnissen zu befriedigen sein. Ein Ausgleich muß ja jedem ein Opfer zumuten dürfen. Er kann aber selbstverständlich in eine Gemeinschaft nicht eintreten, wenn er sich dazu verpflichten soll, von vornherein und für ewig auf jedes Ingangsetzen der auf einen Ausgleich wirkenden Kräfte zu verzichten[1].

Hier haben wir den deutlichsten Fall des Versuches vor uns, die Anerkennung eines bestehenden Zustandes als von Rechts wegen *bestehend* mit der Verpflichtung zu verwechseln und zu vermischen, diesen Zustand als von Rechts wegen *unabänderlich* zu behandeln. Auch wenn ein tatsächlicher Status durch seine Anerkennung de jure den Rang eines positiven Rechtssatzes erhält, so ist doch mit dem Vorhandensein dieses Rechtssatzes allein keineswegs die Frage nach der Tunlichkeit auch seiner Aufrechterhaltung beantwortet. Bei keinem denkbaren Rechtssatz, in keinem Rechtssystem der Welt, ist das je der Fall. Die Rechtsordnung selbst gebietet nicht, daß alle ihre Rechtssätze aufrecht erhalten bleiben sollen. Die Aufrechterhaltung eines bestimmten Rechtssatzes ist sachlich zunächst nichts anderes als ein *politischer Wunsch,* und zwar ein politischer Wunsch von nicht mehr und nicht weniger Gewicht, nicht mehr und nicht weniger „Berechtigung" als der politische Wunsch auf Beseitigung dieses Rechtssatzes. Die auch sonst nicht glückliche Lehre von der „Grundnorm" pacta sunt servanda hat der zweifellos falschen Vorstellung Vorschub

[1] Diesem Charakter des Verlangens der Balkanpaktstaaten im Gegensatz zu dem bloßer Anerkennung des status quo trägt der oft gehörte Hinweis (vgl. Pétrovitch: L'Union et la Conférence Balkaniques, Paris 1934, S. 291) nicht Rechnung, Bulgarien könnten Konzessionen erst gemacht werden, *nachdem* es dem Balkanpakt beigetreten sei. Der Sache nach ist daher auch der Unterschied in der Adhäsionsklausel dieses Paktes zu der im Pakt der Kleinen Entente nicht so groß, wie Radovanovitch (Rev. Dr. Int. Lég. Comp. 1935, S. 732) meint, der von der Kleinen Entente zugibt, daß sie „n'est ‚ouverte' qu'en théorie".

geleistet, als seien die Verträge nicht nur *einzuhalten*, sondern auch *aufrechtzuerhalten*. Jedenfalls ist es eine solche Mentalität, aus der die Bündnisverträge ihre scheinbare Berechtigung dafür herleiten, den „Schutz der Rechtsordnung" und den „Schutz der bestehenden Verträge" gedanklich einfach gleichzusetzen (vgl. oben S. 219). Nur von einer solchen falschen Voraussetzung aus kann man von einer „Heiligkeit der Verträge" sprechen, da das Heilige eben den Charakter des unbedingt Sakrosankten in sich trägt.

In Wahrheit gibt es einen *materiellen* Rechtssatz, ein Gebot der Rechtsordnung auf Aufrechterhaltung ihrer einzelnen Rechtssätze zweifellos nicht. Es gibt nur ein Gebot der Rechtsordnung über die *Form* der Beseitigung oder des Weitergeltens von Rechtssätzen. Dieses besagt, daß eine Vertragsnorm regelmäßig nur durch eine andere Vertragsnorm aufgehoben wird, und daß sie, solange diese *Form* des „contrarius consensus" nicht vorliegt, grundsätzlich — das positive Recht kennt zweifellos Ausnahmen — weitergilt. Die Frage, ob ein Rechtssatz aufrechtzuerhalten ist oder nicht, muß sich nach anderen Gesetzen bestimmen. Es ist hier nicht der Platz zu untersuchen, wie weit die Rechtsordnung selbst „dynamische", d. h. für die Rechtsänderung unmittelbar geltende Gebote als materielle Rechtssätze (z. B. die clausula rebus sic stantibus o. ä.) enthält oder ob und wie weit dies Gesetze rein politischer Natur ohne Rechtscharakter sind. Jedenfalls aber ergibt sich aus der Tatsache, daß die Rechtsordnung dem *bestehenden* Rechtssatz einen formalen Schutz angedeihen läßt, ohne doch materiell seine Aufrechterhaltung zu gebieten, die zwingende Forderung, daß eine entsprechende formale Rechtsregel auch für die Möglichkeit der *Änderung* von Rechtssätzen gegeben sein muß. Der politische Wunsch auf Aufrechterhaltung eines bestehenden Rechtssatzes kann politisch berechtigt, d. h. vernünftig sein, unbestreitbar kann aber auch der Wunsch auf Änderung politisch berechtigt sein. Die politische Vernunft muß aber in allen Fällen die gleiche rechtsordnungsmäßige Chance haben. Der Satz, daß die Änderung einer Vertragsnorm (grundsätzlich) nur durch contrarius consensus herbeigeführt werden kann, ist überhaupt nur tragbar und nur im Ordnungssinne gerecht, wenn auch dem Wunsch auf Änderung eine verfahrensmäßige Möglichkeit eröffnet wird, sich geltend zu machen, sich sozusagen verfahrensmäßig anhängig zu machen, um damit wenigstens die simplen Aussichten zu haben, die eine verfahrensmäßig zulässige Verhandlung mit der Richtung auf einen Ausgleich bietet. Daher bedarf jede Rechtsordnung und jede Gemeinschaft, die diesen Namen verdient, einer effektiven und praktisch wirksamen Revisionsnorm [1]. Daher ist andererseits jeder Rechtssatz, der schon die „Anhängigmachung" eines Wunsches auf Änderung eines bestehenden Rechtszustandes verbieten und damit das *Recht auf Gehör* versagen will, gemeinschaftswidrig, destruktiv im höchsten Grade, weil er jener grundlegenden Forderung der Gerechtigkeit widerspricht.

Mit aller wünschenswerten Deutlichkeit hat der französische Gelehrte Georges Scelle in seiner neuesten Schrift [2] hervorgehoben, daß innerhalb

[1] Siehe Bruns: Rechtsgemeinschaft oder Herrschaftsgemeinschaft, VBuVR 1. Jg., S. 16.

[2] Scelle: Théorie juridique de la revision des Traités, z. B. S. 52.

einer jeden Gemeinschaft eine *Pflicht* zur Revision besteht, und daß ein Vertrag, der schon das bloße Gespräch auch über friedliche Änderung verbietet, rechtswidrig ist. Die Gemeinschaftswidrigkeit solcher Bestimmungen, ebenso wie etwa der gegen ein Wirksamwerden des Art. 19 der Völkerbundssatzung gerichteten Politik, liegt darin, daß die Revisionsklausel gerade dem Leben auch der begrenzten Gemeinschaft dient, um die es sich im einzelnen Falle handelt, der Vertragsgemeinschaft, dem Bunde, usw. Sie soll fremde Einflüsse von außen her ausschalten und damit die Interessen der Beteiligten selbst schützen. Beseitigt oder verweigert man die Revisionsklausel, so zwingt man den Interessengegner zum Kampf von außen her gegen die „Gemeinschaft" und entzieht damit ihren Mitgliedern selbst die Möglichkeit, auf den ordnungsmäßigen Ausgleich innerhalb der Gemeinschaft den berechtigten Einfluß zu nehmen. Man schädigt sich also selbst, und nichts anderes bedeutet es stets, wenn man die Gesetze der Politik und des Rechts wider sich hat.

§ 13. Der Baltenbund[1].

Der „Vertrag über Einvernehmen und Zusammenarbeit zwischen Estland, Lettland und Litauen" vom 12. September 1934, der sog. Baltenpakt [2], enthält im wesentlichen die Vereinbarung einer ständigen formellen Konsultation zwischen den drei Staaten auf dem Wege periodischer Ministerkonferenzen. Als sein Zweck ist in der Präambel angegeben, den engeren Zusammenschluß zwischen den baltischen Staaten zu fördern, den Frieden aufrechtzuerhalten und zu gewährleisten und die auswärtige Politik der Vertragsstaaten im Geiste der Grundsätze des Völkerbundes zu vereinheitlichen.

Die Zusammenarbeit besteht gemäß Art. 1 in der Verständigung über die auswärtigen Fragen von gemeinsamer Bedeutung und in der Zusage gegenseitiger politischer und diplomatischer Hilfe in den internationalen Beziehungen. Art. 2 enthält näheres über die Ministerkonferenzen. Art. 3 bezieht sich vor allem auf die polnisch-litauische Spannung, auf die sich die gemeinsame Zusammenarbeit nicht erstrecken soll (vgl. darüber unten S. 293). Art. 4 trifft die Vereinbarung, Streitigkeiten „à l'amiable" zu erledigen, Art. 5 sieht eine Fühlungnahme der auswärtigen Vertreter und Delegierten der Vertragsstaaten und Art. 6 die gegenseitige Mitteilung von Verträgen vor, die die Vertragsstaaten mit dritten Mächten abschließen. Art. 7 endlich befaßt sich mit dem möglichen Beitritt anderer Staaten.

[1] *Literatur:* v. Freytagh-Loringhoven: Regionalverträge, S. 84ff. A. Giannini: L'Unione Baltica, L'Europa Orientale 1935 I—II, S. 1; Graham: Security in the Baltic States. For. Policy Rep. Bd. VII, Nr. 25; Kaasik: L'évolution de l'union baltique. Rev. Gén. Dr. Int. Publ. 1934, S. 631; Machray: The Soviet and the Baltic. Fortnightly Rev. 1927, S. 99; *Les Problèmes de la Baltique,* par Pusta, von Loesch, W. Kamieniecki, P. Klimaso, H. Celmins, A. de Bodisco, P. Bastid, R. Holsti. Publ. de la Conciliation Int., Bull. 8—9 (1934); Pusta: Vers l'Union Baltique, Monde Slave IV. Jg., S. 321; v. Rimscha: Die Politik der Sowjetunion gegenüber den baltischen Staaten. Europ. Gespr. 1930, S. 206; Rutenberg: The Baltic states and the Soviet Union. Amer. J. Int. Law Bd. 29, S. 598.

[2] Pol. Vertr. I, S. 413.

Schon diese kurze Inhaltsübersicht zeigt den grundsätzlichen Unterschied dieses Vertrages von früher besprochenen Bündnisverträgen, dem Pakt der Kleinen Entente und dem Balkanpakt. Keine der in dem Baltenpakt getroffenen Vereinbarungen enthält eine Festlegung in bezug auf bestimmte politische Fragen. Weder erscheint die Aufrechterhaltung des status quo, noch früher von den Teilnehmern abgeschlossener Verträge, noch auch nur der Schutz der „gemeinsamen Interessen" als Gegenstand besonderer Sorge der Vertragschließenden. Der einzige Artikel, in dem ein sachliches politisches Problem überhaupt berührt wird, ist Art. 3, der aber diesen Fragenbereich gerade von der Vertragswirkung ausnimmt. Auch den Versuch, die Handlungsfreiheit der Vertragsstaaten politisch oder rechtlich einzuschränken, macht der Vertrag nicht.

Das Wesen des Vertragswerkes nimmt noch deutlichere Züge an, wenn man sich die Vorgeschichte dieser engeren baltischen Union vor Augen hält. Die Bemühungen um eine Union der baltischen Staaten, die seit der Loslösung der ehemaligen baltischen Provinzen vom russischen Reich und ihrer Verselbständigung im Gange sind, standen von Anfang an und stehen in gewissem Sinne noch heute vor allem unter der Frage nach dem möglichen oder tunlichen Umfang eines solchen Zusammenschlusses. Dabei ist die Tatsache wichtig, daß es sich von vornherein weniger um die Zuziehung oder den Ausschluß irgendwelcher Interessengegner der zunächst in Betracht kommenden Staaten handelte, als daß sich allgemein gesehen die Frage stellte, in welchem engeren oder weiteren regionalen Rahmen der Aufbau erfolgen sollte. Es ist keineswegs nur das Problem der Beteiligung Polens, dessen Interessengegensatz sich außerdem weniger gegen die Gesamtheit der baltischen Staaten als gegen Litauen richtete, sondern auch das der Beziehungen zu den skandinavischen Staaten, das den Rahmen dieser engeren oder weiteren Region bestimmt. Im Gebiet der baltischen Staaten, wie sie sich zunächst in der engeren Union des Baltenpaktes vom 12. September 1934 zusammengeschlossen haben, ergibt sich fast noch deutlicher als auf dem Balkan ein Schnittpunkt von Interessen, nicht nur im Verhältnis der unmittelbar Beteiligten zueinander, sondern auch in ihren Beziehungen nach außen: zu Skandinavien (und Finnland), Deutschland, Polen und last not least Rußland. Die außenpolitische Notwendigkeit ist daher schon rein tatsächlich mehr die einer Organisation nach allen Seiten hin, und zwar sowohl im Innen- wie im Außenverhältnis, als die einer Gruppierung im Sinne einer bestimmt gerichteten politischen Haltung. Darin eben liegt das Kriterium einer wirklich regionalen Grundlage eines solchen Vertrages.

Diese tatsächliche politische Grundlage kommt in den vor Abschluß des Baltenpaktes zwischen den beteiligten Staaten geplanten oder eingegangenen Verträgen durch ein Hervortreten des konstruktiven Elements deutlich zum Ausdruck:

Der wegen der anomalen polnisch-litauischen Beziehungen nicht ratifizierte *Vertrag von Bulduri* zwischen Estland, Finnland, Polen, Litauen, Lettland und der Ukraine vom 31. August 1920[1] ist ein echter

[1] Pol. Vertr. I, S. 12.

Organisationsvertrag: in Art. 1 die politische Grundlage: gegenseitige Anerkennung de jure; Art. 2: Interessenausgleich zwischen den Parteien durch Schiedsverfahren oder Vermittlung; Art. 3 gehört in gewissem Sinne zu Art. 1: gegenseitige Respektierung durch Verhinderung von gegen den Partner gerichteten Aktionen politischer und militärischer Natur auf dem Gebiet der Vertragsstaaten; Art. 4 dasselbe in außenpolitischer Beziehung: Verbot des Abschlusses gegen einen Vertragsstaat gerichteter Verträge mit Dritten. Das in Art. 5 vorgesehene militärische Defensivbündnis hat keinen destruktiven Charakter, da der Vertrag keine Vereinbarungen über eine gemeinsame destruktive Politik enthält, es ist im Rahmen der gegebenen Verhältnisse wirklich defensiv und dient nicht zur Deckung einer diplomatischen Offensive oder einseitigen politischen Haltung. Die Schlußartikel berühren bestimmte, zwischen den Parteien bestehende politische Fragen: Minderheiten und Wirtschaftsfragen.

Der nach dem Scheitern dieses Planes später durch Estland, Lettland, Finnland und Polen, also unter Ausschluß Litauens, unterzeichnete *Vertrag von Warschau* vom 17. März 1922 [1] wurde ebenfalls nicht ratifiziert, da Finnland innerpolitisch Schwierigkeiten hatte. Außenpolitisch gesehen vollzog sich in diesem Abschwenken und der darauf folgenden politischen Entwicklung die Zuwendung Finnlands zu der skandinavischen Gruppe, bei der Finnland einen besseren Schutz gegen die Beunruhigungen durch den russischen Kommunismus zu finden hoffte [2].

Der Warschauer Vertrag stimmt inhaltlich im wesentlichen mit dem Vertrag von Bulduri überein. Hervorgehoben seien die Art. 2 und 3: Das Verbot, an Verträgen teilzunehmen, die gegen die Vertragsstaaten gerichtet wären, und die Vereinbarung, sich zukünftig die mit anderen Staaten abgeschlossenen Verträge gegenseitig mitzuteilen. Diese beiden Klauseln haben trotz des starken bestehenden Gegensatzes zwischen Polen und Litauen und trotz der Tatsache, daß Litauen an dem Vertrage nicht beteiligt ist, eine andere Bedeutung als die Bestimmungen gleicher Art, die wir in den französischen Bündnisverträgen kennen gelernt haben. Während dort vermittels solcher Vereinbarungen die Annäherung des einen Partners an seinen Interessengegner verhindert werden sollte, besteht hier für die Vertragsgegner Polens absolut keine Veranlassung, einem etwaigen polnisch-litauischen Ausgleich Hindernisse in den Weg zu legen. Die Klausel kann — abgesehen von dem Bestreben, den Art. 2 zu ergänzen, d. h. Allianzen gegen einen Teilnehmer, unter Umständen auch interne Blockbildungen zu verhindern — im Hinblick auf das polnisch-litauische Verhältnis höchstens *den* Sinn haben, eine Annäherung der Vertragsgegner Polens an Litauen mit der Absicht einer Einflußnahme oder Stellungnahme dieser in dem polnisch-litauischen Gegensatz zu verhindern. Das wäre eine Art von diplomatischer Neutralitätszusicherung. So verstanden wäre die

[1] Pol. Vertr. I, S. 105.

[2] Jedoch wurde am 17. Januar 1925 ein Schieds- und Vergleichsvertrag zwischen Estland, Finnland, Lettland und Polen abgeschlossen.

Vereinbarung die Vorläuferin des oben bereits erwähnten Art. 3 des Baltenpaktes, in dem diese Grundhaltung der diplomatischen Neutralität im polnisch-litauischen Gegensatz [1] ausdrücklich in der folgenden Bestimmung niedergelegt wurde: „Die Hohen Vertragschließenden Parteien erkennen das Bestehen besonders gearteter Probleme an, die eine vereinheitlichte Haltung im Hinblick auf sie schwierig machen könnten. Sie kommen überein, daß diese Probleme eine Ausnahme von den in Art. 1 des gegenwärtigen Vertrages eingegangenen Verpflichtungen bilden."

Danach soll also weder eine Unterstützung Litauens stattfinden noch eine irgendwie geartete Vermittlerrolle eingegangen werden. Man mag der Meinung sein, daß solche diplomatische Neutralität ihrem Wesen nach keine Haltung sei, die einem Ausgleich irgendwelcher Gegensätze besonders dienlich und daher konstruktiv zu nennen wäre. Das kommt indes auf den Fall an, einmal kann Vermittlung nützlich sein, ein andermal nicht. Die hier von den Vertragschließenden eingenommene Haltung ist jedenfalls von einer ausgleichsfeindlichen Neutralität (vgl. dazu unten § 14) weit entfernt, dazu in einem Falle wie dem vorliegenden wahrscheinlich die klügste, d. h. die dem Frieden und der Fortentwicklung der Zusammenarbeitsbestrebungen und damit mittelbar der Möglichkeit des Ausgleiches selbst förderlichste Haltung. Es ist der Grundsatz der „unmittelbaren Verständigung" (vgl. unten S. 312ff.), der hier von den beteiligten Mächten als die für den gegebenen Fall beste Politik anerkannt wird.

Die mit den Verträgen von Bulduri und Warschau unternommenen Versuche sind gescheitert. An ihre Stelle ist die „engere baltische Union" zwischen Estland, Lettland und Litauen getreten.

Der formelle Werdegang dieser Union ist im Vergleich mit dem der kleinen Entente interessant, weil er einerseits äußerlich in manchem ähnliche vertragliche Formulierungen aufweist (die beiden den Baltenpakt vorbereitenden zweiseitigen Verträge, die gleich behandelt werden, sind bewußt nach dem Vorbild der Kleinen Entente formuliert), sich aber andererseits dadurch von dem Werdegang der Kleinen Entente unterscheidet, daß der Baltenpakt nicht aus einem System von Bündnisverträgen zwischen allen Partnern, sondern auf der Grundlage eines bilateralen Vertrages unter nur zweien von ihnen erwachsen ist [2].

Dieser zweiseitige Vertrag ist der Defensivbündnisvertrag zwischen Estland und Lettland vom 1. November 1923 [3]. Es ist äußerlich in der Tat auffallend, wie er den destruktiven Bündnisverträgen Frankreichs und der Kleinen Entente ähnelt. Das mag zum Teil darauf beruhen, daß im Hintergrunde des Vertrages unter anderem die Gefahr einer Annäherung des isolierten Litauens an Rußland stand, die später in dem russisch-litauischen Nichtangriffspakt vom 26. September 1926 greifbare Formen annahm. Wir finden in dem Vertrag die Formel über die Verständigung in

[1] Übrigens wohl auch in der Memelfrage.

[2] Vgl. dazu den interessanten Aufsatz von Kaasik: Rev. Gén. Dr. Int. Publ. 1934, S. 631ff. (644ff.). — [3] Pol. Vertr. I, S. 135.

außenpolitischen Fragen, gegenseitige politische und diplomatische Hilfe, ergänzt durch das Versprechen militärischen Beistandes, das durch die „autorités techniques compétentes" ausgearbeitet werden soll, das Verbot von Allianzen und die Mitteilung politischer Verträge. Auf der anderen Seite kann man doch schon im Äußeren gewisse Abwandlungen in den gebrauchten Formulierungen sehen, die vom Sinn des Vertrages diktiert sein mögen: z. B. heißt es nicht, wie in dem französisch-tschechischen Vertrag von 1924: Verständigung über die auswärtigen Fragen, die die Sicherheit der Parteien und den durch die Friedensverträge geschaffenen Zustand bedrohen, sowie über die Maßnahmen zum Schutze ihrer gemeinsamen Interessen, und noch weniger wie in den Verträgen der Kleinen Entente: über die auswärtigen Fragen mit Bezug auf einen bestimmten dritten Staat, sondern es heißt: Verständigung über die Fragen der auswärtigen Politik von gemeinsamer Bedeutung und gegenseitige politische und diplomatische Hilfe in ihren internationalen Beziehungen (Art. 2 des Vertrages vom 1. November 1923). Es ist deutlich, daß diese Vereinbarung eher auf die Vorstellung einer völkerrechtlichen Gesamtorganisation aufgebaut und weniger der Ausdruck einer bestimmten subjektiven Einstellung zu gewissen politischen Fragen ist. Der Prüfstein für das Wesen dieser Vereinbarung kann darin gefunden werden, daß sie, so wie sie ist, in das Instrument einer regionalen Gesamtorganisation übernommen werden könnte, was bei den Verträgen der Kleinen Entente offenbar nicht der Fall ist, die bedeutend individualistischer, will sagen egoistischer, formuliert sind.

Die Hauptsache liegt jedoch nicht in diesen Dingen der äußeren Form, sondern in der Bestimmung des Art. 1 des Vertrages und vor allem in der Tatsache, daß die darin getroffene Vereinbarung der politischen Wirklichkeit entspricht, d. h. daß sie ehrlich gemeint ist: Die Vertragschließenden verpflichten sich zur Einhaltung einer ausschließlich friedlichen Politik mit dem Zweck, die Freundschaftsbande aufrechtzuerhalten und zu befestigen und die wirtschaftlichen Beziehungen mit allen Staaten, insbesondere zwischen den baltischen Staaten und den Nachbarländern fortzuentwickeln. Der 10 Jahre später, am 17. Februar 1934[1], zwischen denselben Kontrahenten geschlossene Vertrag zur Ausgestaltung des Bündnisvertrages übernimmt und klärt diesen Gedanken in seiner Präambel mit den Worten: um einen engeren Zusammenschluß (entente) zwischen den baltischen Staaten zu fördern.

Die diplomatischen Bemühungen der baltischen Staaten waren von Anfang an auf eine solche Einigung gerichtet. Ihre gegenseitigen Beziehungen wurden im Hinblick auf diese Einigung auch in der Form besonders fest gestaltet, zunächst durch die Einrichtung regelmäßiger Konferenzen der baltischen Außenminister, später, nachdem man in Rußland wegen dieser (ungeschriebenen) Organisation beunruhigt war, im Wege regelmäßiger gegenseitiger Ministerbesuche. Diese Tatsache zeigt die reale politische Bedeutung der in den Verträgen zum Ausdruck gebrachten Hoffnung

[1] Pol. Vertr. I, S. 137.

auf weitere Einigung, so daß man sich mit der Wirklichkeit nicht in Widerspruch setzt, wenn man mit KAASIK den Art. 1 des Vertrages von 1923 dahin auslegt, „daß die Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit den anderen baltischen Staaten allen anderen Verpflichtungen aus dem Vertrage vorgehen solle [1]." Diese Verpflichtung zwischen den „Bündnispartnern" wurde durch den Ausbau eines Systems zweiseitiger Vertragsbeziehungen zwischen den baltischen Staaten erfüllt, wobei der wirtschaftlichen Einigung insbesondere die bekannte „Baltenklausel" in den abgeschlossenen Handelsverträgen diente [2].

Der schon erwähnte estnisch-lettische Vertrag vom 17. Februar 1934, aus dem dann der eigentliche Baltenpakt hervorging, brachte die im Vertrag von 1923 noch fehlende „Organisation" der Beziehungen zwischen den beiden Partnern, die Einrichtung der Ministerkonferenzen, gegebenenfalls gemeinsame Vertretung nach außen usw. Die Absicht der Vertragsstaaten, zu einer weitergehenden Union zu kommen, fand in einer dem Vertrag von 1923 ebenfalls fehlenden Adhäsionsklausel Ausdruck, in einem bilateralen Vertrag etwas nicht Gewöhnliches.

Der kurz darauf, am 12. September 1934, zustande gekommene *Baltenpakt* ist im Grunde nichts anderes als die Zuziehung Litauens zu diesem System. Diese vollzog sich zwar nicht formell in der Form eines Beitritts Litauens zu dem Vertrage zwischen Estland und Lettland, wurde aber der Sache nach auf der Grundlage dieses Vertrages eingeleitet [3]. Äußerlich kommt dieser Zusammenhang in der Vereinbarung (Art. 2 Abs. 4 des Baltenpaktes) zum Ausdruck, daß die Ministerkonferenzen zwischen Estland und Lettland (auf Grund des Vertrages von 1923) für die Zeit der Geltung des Baltenpaktes durch die in diesem Vertrage vorgesehenen Ministerkonferenzen zwischen den *drei* Mächten ersetzt werden. Die eigentliche Bündnisverpflichtung des estnisch-lettischen Vertrages wird in den Baltenpakt nicht übernommen. Sachlich wird der Vertrag, wie angedeutet, durch das ausgebaute System zweiseitiger Verträge ergänzt. In einer anhängenden Erklärung vereinbaren die Vertragschließenden, dafür zu sorgen, daß der Geist der Einheit und Freundschaft sich in ihren Ländern ausbreitet, sowie Maßnahmen in dieser Richtung ergreifen zu wollen.

Mit diesem Vertrag hat die Entwicklung einen vorläufigen Abschluß erreicht. Die Adhäsionsklausel des Vertrages faßt zwar eine Erweiterung des Teilnehmerkreises ins Auge, es ist jedoch leicht zu erkennen, daß eine solche erst bei gewissen grundsätzlichen Veränderungen der politischen Verhältnisse Wirklichkeit werden kann, ein Fragenbereich, der unter anderem mit dem Problem der Organisation einer näheren skandinavischen Zusammenarbeit und den Beziehungen Finnlands zu einer solchen sowie mit den seit Jahren mit Unterbrechungen geführten Verhandlungen über einen sog. Ostpakt im Zusammenhang steht.

[1] KAASIK: a. a. O. S. 637ff. — [2] KAASIK: a. a. O. S. 642, 643.

[3] Vgl. KAASIK: a. a. O. S. 647; die Initiative ging von Litauen aus in einem Memorandum vom 25. April 1934.

V. Kapitel.

Nichtangriffs- und Neutralitätsverträge.

§ 14. Das System der sowjetrussischen Nichtangriffs- und Neutralitätsverträge[1].

Die Sowjetunion hat in den Jahren 1925—1932 in mehreren aufeinander folgenden Zeitabschnitten an ihrer Westgrenze ein Netz von Nichtangriffsverträgen errichtet, das mit Ausnahme Rumäniens alle seine westlichen unmittelbaren Nachbarn und darüber hinaus Litauen einschließt. Dazu kommt der Berliner Vertrag mit dem Deutschen Reich vom 24. April 1926, der allerdings keine eigentliche Nichtangriffsklausel enthält. Im Verhältnis Rußlands und Rumäniens, das von der bessarabischen Frage getrübt wird, leisten die gemeinsame Unterschrift unter das Litwinoffprotokoll vom 29. Februar 1929 zur vorzeitigen Inkraftsetzung des Kelloggpaktes, das Londoner Abkommen vom 3. Juli 1933 über die Definition des Angriffs und der Notenwechsel vom 9. Juni 1934 über die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen den beiden Staaten einen gewissen Ersatz für einen Nichtangriffsvertrag. Die Nichtangriffspakte mit Frankreich vom 29. November 1932 und mit Italien vom 2. September 1933 sind den anderen Verträgen inhaltlich zwar zum Teil ähnlich, fallen aber infolge der schon durch die räumliche Trennung zwischen den Beteiligten bedingten Unterschiedlichkeiten in den gegenseitigen Beziehungen in gewissem Sinne aus dem Rahmen des „Systems" der Nichtangriffspakte Rußlands und seines Grundgedankens heraus.

[1] *Literatur:* Astolfi: Il patto de amicizia italo-sovietico. Gerarchia 1933, S. 709; Cialdea: Le trattative per il patto de non aggressione russo-romano. L'Europa Orientale 1933, S. 131; Frahne: Rumänien im Rahmen der russischen Nichtangriffsverhandlungen. Europ. Gespr. 1932, S. 278; Frhr. v. Freytagh-Loringhoven: Der Weg Sowjetrußlands zum Völkerbund. Z. Osteurop. R., N. F. 1934, S. 1; Regionalverträge, S. 36ff.; Géraud: France, Russia and the Pact of mutual Assistance. Foreign Affairs 1935, S. 226; Gouet: Le traité d'assistance mutuelle franco-soviétique et le pacte de la Société des Nations. Rev. Dr. Int. (La Pradelle) Bd. XV, S. 388; Grabowsky: Der polnisch-russische Nichtangriffspakt. Z. Politik Bd. 21 (1932), S. 681; Graham: The Soviet Security System. Int. Conciliation No. 252, S. 343; The Soviet security treaties. Amer. J. Int. Law Bd. 23, S. 336; War and peace and the Soviet Union. London 1934; Härle: Die russischen Nichtangriffspakte. Friedenswarte 1933, S. 72; Hartlieb: Das politische Vertragssystem der Sowjetunion 1920—1935. Leipzig 1936; Huber, Helmut: Die Nichtangriffs- und Neutralitätsverträge. Diss. Tübingen 1936; Klinghardt: Die russisch-türkische Staatsfreundschaft, ihr Werden und ihre Bedeutung. Z. Pol. 1935, S. 274; Korovine: Les pactes de non-agression économique et la préservation de la paix. The New Commonwealth Quarterly Bd. I, S. 203; Makarov: Das System der Staatsverträge Sowjetrußlands. Z. Pol. Bd. XVI, S. 331; Milioukov: La politique extérieure des Soviets. 2. Aufl. Paris 1936; Mirkine-Guetzevitch: Les traités internationaux de la Russie soviétique. Rev. Dr. Int. (La Pradelle) Jhrg. 2 (1928), S. 1012; Pierre: L'UdRSS. et les pactes de non-agression, Affaires Etrangères 1932, S. 281; Potter, Pitman B.: The Treaty providing for American Assistance to France in case of unprovoked aggression by Germany against the latter. Amer. J. Int. Law Bd. 13, S. 651; Stein, Boris: Die Verträge der Sowjet-Union über Nichtangriff und Neutralität. Europ. Gespr. 1932, S. 140; Törngren: Die Entwicklung der finnisch-russischen Beziehungen seit dem Dorpater Frieden. Europ. Gespr. VII (1930), S. 350; Wasmund, Günther: Die Nichtangriffspakte. Zugleich ein Beitrag zu dem Problem des Angriffsbegriffs. Leipzig 1935.

Auch im Rahmen des Systems der Nichtangriffspakte der Sowjetunion mit ihren westlichen Nachbarn sind die politischen Beweggründe und Ausgangspunkte der einzelnen Verträge natürlich je nach den in den Beziehungen der Vertragschließenden vorliegenden Fragen leicht verändert, und es wäre vielleicht eine reizvolle Aufgabe, die Wirkung dieser besonderen Verhältnisse auf die äußerliche Abfassung auch der inhaltlich übereinstimmenden vertraglichen Vereinbarungen im einzelnen zu studieren. Der Vertrag mit Polen könnte einer solchen Untersuchung vornehmlich Anreiz bieten.

Im vorliegenden Zusammenhang soll jedoch das Gewicht auf dem Grundsätzlichen liegen, das allen Verträgen gemeinsam ist. Der Ausgangspunkt der Betrachtung soll der gemeinsame politische Wille sein, der zum Abschluß der Verträge geführt hat, und der die Gesamtheit der Vereinbarungen zum System erhebt.

Auch dieser gemeinsame politische Antrieb hat seine verschiedenen Seiten, wirtschaftlicher und politischer Natur[1]. Man kann sie dahin zusammenfassen, daß auf seiten der russischen Vertragsgegner Veranlassung zum Abschluß in erster Linie das Bedürfnis nach Schutz vor bolschewistischer Propaganda und kommunistischen Unruhen, auf sowjetrussischer Seite dagegen das ganz elementare Verlangen nach Ruhe im Gebiet der außenpolitischen Beziehungen war. Die außerordentliche Labilität des russischen Staats- und Wirtschaftssystems mußte in jeder politischen oder wirtschaftlichen Erschütterung eine Gefahr für den Bestand des Staates sehen lassen. Aus der Erinnerung an die Interventionen der Mächte während der Revolutionszeit floß die Furcht vor der neuerlichen Bildung einer gemeinsamen antibolschewistischen Front, die man vor allem in der Möglichkeit wirtschaftlicher Boykottmaßnahmen der Völkerbundsstaaten gegen Rußland auf Grund der Sanktionsartikel 16 und 17 der Völkerbundssatzung erblickte. Gegen die Gefahren einer Erdrosselung des empfindlichen russischen Wirtschaftslebens auf diesem Wege richtete die Sowjetunion ihr Augenmerk in erster Linie beim Abschluß der Nichtangriffspakte. Daher sind die ersten abgeschlossenen Verträge die mit der außerhalb des Völkerbundes stehenden Türkei vom 17. Dezember 1925 und mit dem Deutschen Reich vom 24. April 1926, das man zunächst vom Eintritt in den Völkerbund und später von einer Beteiligung an etwaigen Völkerbundsaktionen gegen Rußland abhalten wollte.

Es folgte am 29. September 1926 der Nichtangriffspakt mit Litauen und dann erst im Jahre 1932 die Verträge mit Finnland (21. Januar), Lettland (5. Februar), Estland (4. Mai) und Polen (25. Juli). Ergänzend sind zu erwähnen der Vertrag mit Persien vom 1. Oktober 1927 und mit Afghanistan vom 24. Juni 1931.

Der einheitliche diesen Verträgen zugrunde liegende politische Zweck führt zu einer weitgehenden, zum Teil wörtlichen Übereinstimmung in

[1] Über die politischen Zusammenhänge unterrichtet in Kürze am besten die hervorhebenswerte Arbeit von Huber: a. a. O. S. 21ff.; vgl. auch Frahne: Europ. Gespr. 1932, S. 278ff.; Boris Stein: Europ. Gespr. 1932, S. 140; die bei Huber nicht sehr zahlreich gegebenen Quellen- und Literaturnachweise bringt in größerem Umfang die Arbeit von Hartlieb: Das politische Vertragssystem der Sowjetunion.

ihrem Aufbau und Inhalt. Man kann sagen, daß grundsätzlich alle Verträge die folgenden Elemente enthalten [1]: Die Nichtangriffsverpflichtung, die Neutralitätsverpflichtung, die Nichtteilnahmeklausel (d. h. Nichtteilnahme an gegen den Partner gerichteten Abkommen usw.) und endlich Schiedsklauseln und Besonderheiten.

Bei dieser Einteilung muß man sich jedoch darüber klar sein, daß das Wesen dieser Verträge nicht in solchen Unterscheidungen, sondern im Gegenteil, in der unlösbaren Verquickung besonders der drei ersteren politischen Tatbestände beruht. Eine saubere Scheidung dieser drei Dinge würde nicht nur äußerst schwierig sein, sondern an Sinn und Absicht der Verträge vorbeiführen. Nichtangriff, Neutralität und Nichtteilnahme sind im Sinne dieser Vereinbarungen im Grunde dasselbe. Die verschiedenartigen, zum Teil sehr weiten und wechselnden Formulierungen lassen immer wieder den Zweifel auftauchen, ob eine einzelne im Vertrag enthaltene Verpflichtung als Unterfall des Angriffsverbots, der Neutralität oder Nichtteilnahme oder als selbständige Verpflichtung gemeint ist, und was sich gegebenenfalls für die Auslegung des Vertrages daraus ergeben könnte.

Dies soll an einigen Beispielen erläutert werden:

Zunächst ergibt eine Durchsicht der in Betracht kommenden Verträge, daß ihnen kein gemeinsamer und irgendwie formalisierter *Begriff des Angriffs* zugrunde liegt. Gerade in diesem Punkte unterscheiden sich die einzelnen Verträge nicht unerheblich voneinander, wie weitgehend auch sonst ihr sinngemäßer Aufbau, ihr Inhalt und auch ihr Wortlaut übereinstimmen mögen.

So enthält beispielsweise der Vertrag mit Litauen vom 28. September 1926 [2] in Art. 3 ohne weiteren Zusatz die Verpflichtung, „sich jeder Angriffshandlung irgendwelcher Art gegen die andere Partei zu enthalten". Der Begriff Angriff kommt weiter in Abs. 2 desselben Artikels vor, der den Parteien die Unterstützung einer anderen den Vertragsgegner angreifenden Macht verbietet. Ferner sagt Art. 4 anläßlich des Verbotes, an bestimmten Verträgen oder Koalitionen gegen den Partner teilzunehmen, daß dies ohne Rücksicht darauf gelte, ob es sich um einen Konflikt nach Art. 3 Abs. 2 (also einen Angriff von dritter Seite her) handele oder nicht. An keiner Stelle wird somit der Versuch gemacht, den Begriff des Angriffs irgendwie zu erläutern.

Anders der Vertrag mit Finnland vom 21. Januar 1932 [3]. Hier wird in Art. 1 Abs. 1 zunächst jeder Angriff verboten und dann in Abs. 2 gesagt: „Als Angriff wird jeder Gewaltakt angesehen, der die Integrität oder Unverletzlichkeit des Territoriums oder die politische Unabhängigkeit des anderen Hohen Vertragschließenden beeinträchtigt, auch wenn er ohne Kriegserklärung und unter Vermeidung der Symptome des Krieges begangen würde."

Der Vertrag mit Lettland vom 5. Februar 1932 [4] enthält in Art. 1 ganz die gleichen Elemente dessen, was verboten sein soll, nur daß die

[1] Ich entnehme die Einteilung der Arbeit von Huber: a. a. O. S. 25.
[2] Pol. Vertr. I, S. 204. — [3] Pol. Vertr. I, S. 306. — [4] Pol. Vertr. I, S. 310.

Begriffe „Angriff" und „Gewaltakt" nicht wie im finnischen Vertrag im Verhältnis von Grundverbot und Beispiel (oder Begriffsbestimmung), sondern als selbständige Verbote nebeneinander stehen: „Jede ... Vertragschließende Partei verpflichtet sich, von jeder Angriffshandlung ... Abstand zu nehmen und ebenso von jedem Gewaltakt, der gegen die territoriale Integrität und Unverletzlichkeit der anderen Partei gerichtet wäre ..." usw.

Genau so ist Art. 1 des Vertrages mit Estland vom 4. Mai 1932 [1] abgefaßt. Dieser Vertrag bringt aber in seinem Art. 2 eine neue Ideenverbindung zwischen der Nichtteilnahmeklausel und dem Begriff des Angriffes. Die bisher erwähnten Verträge bringen das Verbot von Vertragsabschlüssen gegen den anderen Partner nicht ausdrücklich in Beziehung zu dem Angriffsbegriff. Der bereits zitierte litauische Vertrag sagt ausdrücklich, daß dieses Verbot von der Frage des Angriffes unabhängig sei. Der finnische Vertrag verbietet einfach jeden Vertrag, der „der anderen Partei offenbar feindlich (ouvertement hostile) und dem gegenwärtigen Vertrag formell oder der Sache nach (formellement ou en substance) zuwider sei". Andere Verträge verbieten Verträge gegen die Sicherheit und Unabhängigkeit des Vertragsgegners (z. B. der türkische Vertrag vom 17. Dezember 1925 [2], der persische Vertrag vom 1. Oktober 1927 [3], der lettische Vertrag vom 5. Februar 1932 [4]). Mit dem Worte „Unabhängigkeit" enthalten sie ein Element, das zwei der soeben behandelten Verträge [5] ihrerseits, aber in anderem Zusammenhang, mit dem Angriffsbegriff in unmittelbare Verbindung brachten. Der estnische Vertrag faßt dagegen in Art. 2 das Vertragsabschlußverbot in die Form, daß er die Teilnahme an politischen Verträgen untersagt, „die eine Richtung (tendant à) auf eine offensichtlich gegen die andere Partei gerichtete Angriffshandlung hätten".

Sachlich ähnlich, aber äußerlich wieder etwas anders verhält sich der polnische Vertrag vom 25. Juli 1932 [6], der es in Art. 3 untersagt, „an einer Vereinigung teilzunehmen, die unter dem Gesichtspunkt des Angriffs offenbar feindlich im Hinblick auf die andere Partei sei".

Aufschlußreich für die Methode, in der in diesen Verträgen an die Frage des Angriffsbegriffs herangegangen oder besser *nicht* herangegangen wird, ist auch Art. 1 des polnischen Vertrages. Dieser enthält zunächst die Erklärung, daß die Vertragschließenden in ihren gegenseitigen Beziehungen auf den Krieg als Mittel nationaler Politik verzichtet haben, und begründet die Verpflichtung, keinerlei Angriffshandlung noch Invasion gegen die andere Partei zu begehen, weder einzeln noch gemeinsam mit anderen Mächten. Absatz 2 fährt dann fort: „Als ein gegen die im gegenwärtigen Artikel vorgesehenen Verpflichtungen verstoßender Akt wird jeder Gewaltakt angesehen, der die Integrität und Unverletzlichkeit des Territoriums oder die politische Unabhängigkeit der anderen vertragschließenden Partei

[1] Pol. Vertr. I, S. 314. — [2] Pol. Vertr. I, S. 168. — [3] Pol. Vertr. I, S. 217. — [4] Pol. Vertr. I, S. 310. — [5] Der finnische und der lettische Vertrag, oben S. 298. — [6] Pol. Vertr. I, S. 320.

beeinträchtigt, selbst wenn dieser Akt ohne Kriegserklärung und unter Vermeidung aller denkbaren Ausdrucksformen des Krieges (manifestations possibles) begangen würde."

Hier wird also nicht (wie dies z. B. bezüglich derselben Verpflichtung der Vertrag mit Finnland tut, s. S. 298) eine Bestimmung des Angriffs, sondern allgemein eine solche der „Zuwiderhandlung" gegen die eingegangenen Verpflichtungen vorgenommen.

Das führt, wie ich glaube, zum Verständnis der Haltung überhaupt, die diese Verträge, wenn man sie gemeinsam überschaut, dem Angriffsbegriff gegenüber einnehmen. Sie haben, wie gesagt, keinen festen Angriffsbegriff. Nur das *Wort* Angriff ist bald zu diesem, bald zu jenem Element, bald zu der einen, bald zu der anderen eingegangenen Verpflichtung in losere oder engere Beziehung gebracht. Die Verträge enthalten also nicht einerseits das Verbot eines Angriffes in irgendwelchem Sinne und daneben andere Vereinbarungen, die mit dem Angriffsverbot nicht in Beziehung ständen. Sie haben vielmehr die Tendenz, den politischen „Sinn", jeden Verstoß gegen die Vereinbarungen des Vertrages unter einen weiteren Begriff des „Angriffes" zu bringen. Daher heißen sie auch meist schlechthin „Nichtangriffsverträge" oder „Nichtangriffs- und Neutralitätsverträge", wobei eben die Verletzung der „Neutralität" ihrerseits wiederum „Angriff" ist.

Dieser Eindruck wird verstärkt, wenn man sieht, wie die Verträge neben dieser Art der Verwendung des Wortes „Angriff" noch eine Anzahl anderer unbestimmter Begriffe verwenden, die eine Ideenverbindung zu der „Angriffshandlung" leicht herzustellen vermögen, so wenn etwa eine bestimmte Haltung als „feindlich" bezeichnet wird oder nur von „Angriffs*elementen*" die Rede ist (vgl. die Klauseln über die Vereinbarkeit der Vertragsbestimmungen mit der Völkerbundssatzung, unten S. 307). Auch die allgemeine Verweisung auf den „Sinn" des Vertrages gehört hierher, z. B. der bereits zitierte Art. 3 des finnischen Vertrages, der jeden Vertragsabschluß verbietet, welcher „der anderen Partei offenbar feindlich und dem vorliegenden Vertrage formell oder der Sache nach zuwider" wäre.

Das Ergebnis, daß die behandelten Verträge keinen bestimmten oder gar einheitlichen Angriffsbegriff haben, wird durch die Tatsache nicht geändert, daß zwischen der Sowjetunion und den meisten ihrer Nichtangriffspartner im Juli 1933 die sogenannten Londoner Verträge über die Definition des Angriffes[1] abgeschlossen worden sind, die in gewissem Sinne von einem engeren und jedenfalls formaleren Begriff des Angriffes ausgehen[2]. Im Gegenteil bestätigen diese Verträge die Annahme, daß die sowjetrussischen Nichtangriffspakte dem Begriff des Angriffes gegenüber eine *besondere* Haltung einnehmen. Die Londoner Verträge enthalten nämlich durchweg in ihrem Art. 2 die Bestimmung, daß die gegebene Definition des Angriffes nur „unter Vorbehalt der zwischen den Streitparteien in Kraft stehenden Verträge" angewendet werden soll. Die besonderen, aus

[1] Pol. Vertr. I, S. 339ff.

[2] Vgl. dazu v. Freytagh-Loringhoven: Regionalverträge, S. 38f.

den unbestimmten Formulierungen der zweiseitigen Nichtangriffsverträge sich ergebenden Wirkungen sollen also durch die Londoner Verträge nicht berührt werden.

Es kommt somit für das Verständnis der verfolgten politischen Absichten weniger darauf an, was der jeweilige Vertrag als Angriff oder angriffsgleiche Handlung bezeichnet, als darauf, was durch den Vertrag sachlich im einzelnen verboten wird, und was damit als Angriff im weiteren Sinne gekennzeichnet sein soll. So betrachtet, ist die inhaltliche Übereinstimmung der Verträge eine bei weitem größere.

Neben den „Nichtangriffsvereinbarungen" stehen als Gegenstück die Neutralitätszusagen im Falle eines Konfliktes mit dritten Mächten. Wiederum aber sind die beiden Dinge miteinander so verquickt und verflochten, daß ein klares Auseinanderhalten kaum möglich und auch wohl absichtlich vermieden ist. „Nichtangriff" und „Neutralität" sollen als zwei nur theoretische Seiten einer praktisch einheitlichen politischen Haltung verstanden werden. Die Verletzung der Neutralität wird damit dem Angriff gleichgesetzt und umgekehrt.

So beginnen einige Verträge mit der einfachen Zusage, im Falle eines Konfliktes mit dritten Mächten „Neutralität" zu bewahren (vgl. den Berliner Vertrag mit dem Deutschen Reich Art. 2 [1], den finnischen Vertrag Art. 2 [2]) oder eine den Vertragspartner angreifende Macht nicht zu unterstützen (litauischer Vertrag Art. 3).

Andere Verträge enthalten keine ausdrücklichen Neutralitätszusagen, sondern nur das Verbot positiver Beteiligung an einem fremden Angriff (vgl. z. B. den Vertrag mit Estland vom 4. Mai 1932).

Dagegen enthalten alle Verträge in irgendeiner Form die Nichtteilnahmeklausel, also das Verbot, an bestimmten, gegen den anderen Partner gerichteten politischen, militärischen oder wirtschaftlichen Verträgen, Abkommen usw. teilzunehmen. In diesen Verpflichtungen liegt der sachlich wichtigste Teil der Verträge, da hier in erster Linie der Versuch gemacht wird, auch im Frieden und für die gewöhnlichen politischen Verhältnisse eine Beschränkung in der Handlungsfreiheit der Staaten herbeizuführen, soweit das russische Staatswesen durch das freie Spiel der Kräfte berührt werden könnte. Es sollen daher im folgenden, und zwar nun ohne Rücksicht darauf, ob es sich äußerlich um Nichtangriffs-, Neutralitäts- oder Nichtteilnahmepflichten handelt, einige Beispiele für die in diesem Sinne getroffenen Vereinbarungen gegeben werden:

Hierher gehört zunächst die in allen Verträgen — außer dem finnischen und polnischen — in ähnlicher oder gleicher Weise eingegangene Verpflichtung, an keinerlei Koalitionen teilzunehmen, die zwischen dritten Mächten zu dem Zwecke geschlossen werden, „gegen einen der vertragschließenden Teile einen wirtschaftlichen oder finanziellen Boykott zu verhängen..." (aus dem Berliner Vertrag mit dem Deutschen Reich vom 24. April 1926 [3]).

[1] Pol. Vertr. I, S. 180. — [2] Pol. Vertr. I, S. 306. — [3] Pol. Vertr. I, S. 180.

Der Sinn und die Tragweite dieser Bestimmung ist verhältnismäßig klar und eng umgrenzt. Sie richtet sich in erster Linie gegen die Teilnahme an Sanktionsmaßnahmen der Völkerbundsmächte.

Fast alle Verträge enthalten darüber hinaus noch bedeutend weitergehende Beschränkungen.

Der finnische Vertrag (Art. 3) ersetzt z. B. die Boykottklausel durch die schon öfters herangezogene allgemeine Bestimmung, daß die Parteien sich verpflichten, an keinerlei Vertrag, Vereinbarung oder Übereinkommen teilzunehmen, das der anderen Partei offenbar feindlich und dem vorliegenden Vertrag formell oder „en substance" zuwider wäre. Art. 2 des lettischen Vertrages enthält neben der Boykottklausel die Zusage, an keinerlei militärischen oder wirtschaftlichen, gegen die Unabhängigkeit, die territoriale Integrität oder die politische Sicherheit der anderen Partei gerichteten Verträgen, Übereinkommen oder Vereinbarungen teilzunehmen. Einige andere, ähnliche Formulierungen sind schon oben bei der Behandlung des Angriffsverbots wiedergegeben worden.

Den Höhepunkt des Versuches, die politische Handlungsfreiheit des Vertragspartners zu beschneiden, stellt der sowjetrussisch-türkische Vertrag vom 17. Dezember 1925[1] dar, dessen Art. 2 folgendermaßen lautet:

„Jede vertragschließende Partei verpflichtet sich, sich jeden Angriffs auf die andere Partei zu enthalten; sie verpflichtet sich gleichfalls, an keiner Allianz oder keinem Vertrag politischer Natur mit einer oder mehreren dritten Mächten teilzunehmen, die gegen die andere Partei gerichtet wären, ebenso wie an keiner Allianz oder keinem Vertrag mit einer oder mehreren dritten Mächten, die gegen die militärische oder die Sicherheit zur See der anderen vertragschließenden Partei gerichtet wären. Ferner verpflichtet sich jede der beiden vertragschließenden Parteien, sich an keinem feindlichen Akt einer oder mehrerer dritter Mächte zu beteiligen, der gegen die andere vertragschließende Partei gerichtet wäre."

Schon der alleinstehende Wortlaut dieser Bestimmung zeugt von einer solchen Phantasie hinsichtlich der denkbaren Fälle, in denen eine Gefahr für die Sicherheit der Sowjetunion bestehen könnte, daß auch juristischem Scharfsinn die Feststellung nicht ganz leicht ist, inwieweit sich die einzelnen Verbote überhaupt auf voneinander unterscheidbare Fälle beziehen. Es kommt aber noch hinzu, daß *darüber hinaus* erstens: Art. 1 die Verpflichtung zur Neutralität im Falle militärischer Aktionen von dritter Seite gegen den Vertragspartner aufstellt, daß zweitens: nach einem Zusatzprotokoll II zu dem Vertrage unter „politischen Verträgen" im Sinne des Art. 2 auch wirtschaftliche oder finanzielle Abkommen zu verstehen sind, die gegen den Vertragspartner gerichtet wären, und daß endlich drittens: durch das Verlängerungsprotokoll von Ankara vom 28. Juli 1930[2] die zusätzliche Verpflichtung eingegangen wurde, „ohne Mitteilung an die andere Partei nicht in Verhandlungen über den Abschluß politischer Verträge mit Staaten einzutreten, die sich in unmittelbarer Nachbarschaft zu Lande oder zu Wasser dieser Partei befinden, und solche Verträge

[1] Pol. Vertr. I, S. 168. — [2] Pol. Vertr. I, S. 171.

nur mit Zustimmung dieser Partei abzuschließen." Nur diejenigen Akte, die zur Herstellung oder Aufrechterhaltung „normaler Beziehungen" mit diesen Staaten dienen und zur Veröffentlichung bestimmt sind, sollen davon ausgenommen sein.

Angesichts dieser Vereinbarungen wird es nicht leicht sein festzustellen, was etwa die Türkei noch ohne Zustimmung der Sowjetunion auf politischem Gebiet tun darf. Dieses Gefühl für die außerordentlich weitgehende Beschränkung der politischen Handlungsfreiheit war bei den Parteien des Vertrages vom 17. Dezember 1925 selbst — d. h. also auch schon vor Abschluß des Ankaraprotokolls — so stark, daß sie sich veranlaßt sahen, in ein Zusatzprotokoll (I) die gemeinsame Erklärung aufzunehmen, sie seien sich darüber einig, daß jede Vertragspartei außerhalb der in dem Vertrage niedergelegten Verpflichtungen völlige Handlungsfreiheit in bezug auf ihre Beziehungen zu jeder Art von dritten Mächten behalte. Die *politische* Sorge, die in dieser, rein rechtlich betrachtet ja fast inhaltlosen und selbstverständlichen Erklärung zum Ausdruck kommt, ist für das Wesen des Vertrages außerordentlich aufschlußreich. Politisch unterscheiden sich in der Tat die Beziehungen der Partner eines solchen Vertrages von einem Protektorat des Stärkeren über den politisch Schwächeren nur noch wenig, von einem Bündnisvertrag aber nach Art der modernen französischen Nachkriegsallianzen, die wie der tschechisch-französische Vertrag von 1924 (s. oben § 1) nur auf den Friedensfall abgestellt sind, überhaupt nicht mehr. Jedenfalls zeigt sich, daß der Weg vom Nichtangriffsvertrag dieser Art zum Bündnisvertrag sehr wenig weit ist, wie denn insbesondere die Entwicklungslinie von dem französisch-russischen Nichtangriffspakt vom 29. November 1932 zu der Allianz vom 2. Mai 1935 auf der Hand liegt[1].

Es ist nach alledem kein Zweifel, daß die Gesamtheit der Nichtangriffspakte der Sowjetunion mit ihren westlichen Nachbarn ein zusammenhängendes System darstellt, dem ein einheitlicher außenpolitischer Gedanke zugrunde liegt. Dieser besteht, wie zu Anfang erwähnt wurde, in der Absicht der Union, sich vor Interventionen des Völkerbundes und darüber hinaus vor allen denkbaren politischen Erschütterungen zu schützen und abzuschließen.

Zu diesem Zwecke wurde der Versuch gemacht, die gesamten westlichen Nachbarn Rußlands durch eine außerordentliche Beschränkung ihrer politischen Handlungsfreiheit in eine Art von politisch-juristischer Lethargie zu versenken. Mit dem Wechselspiel der Begriffe Angriff und Neutralität sollte jede politische Frontstellung gegen die Sowjetunion im Entstehen verhindert werden. Die einzelnen Formulierungen der Verträge zeigen klar, wie weit man diese Absicht zu verwirklichen versuchte. Durch das Verbot etwa, einen gegen die „politische Sicherheit" Rußlands gerichteten Vertrag abzuschließen, konnte nicht nur eine wirkliche Allianz, sondern jede auch einfache Maßnahme politischer Kampfstellung getroffen werden, eine politische Annäherung und Zusammenarbeit mit anderen

[1] Huber: a. a. O. S. 51.

Staaten schlechthin. Denn was bedeutet schließlich „politische Sicherheit", ein Begriff, dessen Subjektivität die Nachkriegszeit zur Genüge klargestellt hat. Der verwendete Begriff des „wirtschaftlichen Boykotts" ferner soll sich zwar gegen Völkerbundssanktionen richten. Abstrakt ist der Begriff aber keineswegs klar. Kann nicht vielleicht schon eine Zollunion darunter fallen, z. B. wenn sie mit einem Dritten eingegangen wird, um sich von einem zu stark gewordenen russischen Einfluß zu befreien? Die Türkei schließlich soll überhaupt nichts mehr unternehmen dürfen, was über die Pflege „normaler Beziehungen" zu anderen Staaten hinausgeht.

Dieses lückenlose Netz von Vertragsparteien an Rußlands Westgrenze hat somit letzten Endes den Sinn, eine Annäherung der Beteiligten an andere Staaten, jedenfalls ohne Zustimmung der Sowjetunion im einzelnen Fall, zu verhindern und ihre Teilnahme an dem politischen und völkerrechtlichen Interessenkampf zu erschweren, soweit dieser das empfindliche russische Staatswesen berühren könnte. Es ist eine äußerlich andere, aber wesensmäßig der der starren Bündnisverträge durchaus verwandte Methode, durch weitgehende Einschränkungen der politischen Handlungsfreiheit bestimmter Staaten gewisse Erscheinungen des naturgegebenen politischen Kampfes mit allen ihren möglichen Folgen, politischen Umgruppierungen, Entstehung neuer und Änderungen alter Rechtszustände usw. aufzuhalten. Es soll auf diese Weise zwischen Rußland und die übrige Welt gleichsam ein toter Block von Staatswesen gelegt werden, die den gewöhnlichen politischen Gesetzlichkeiten nicht mehr im vollen Umfang zugänglich sind. Die „Neutralität" dieser Verträge ist starr, sie bedeutet idealerweise das Verbot der Teilnahme am politischen Leben überhaupt, soweit eine solche die gefürchtete Tendenz haben könnte, ihre Wirkung auf die Gefahrenzonen des russischen Staatswesens zu erstrecken[1].

Dieser gemeinsame Sinn der einzelnen Verträge macht, wie gesagt, die Gesamtheit der Vereinbarungen zu einem außenpolitischen System von ganz merkwürdigem Eigendasein. Das kommt insbesondere in einer bisher nicht erwähnten, in fast allen den Verträgen enthaltenen Klausel zum Ausdruck, die vielleicht als die „Organisationsnorm" dieser Gemeinschaft zur Verhinderung politischer Bewegung anzusprechen ist. Gemeint ist die Vereinbarung, nach der jede Partei den Nichtangriffspakt sofort und fristlos kündigen kann, wenn der Vertragspartner einen Angriff gegen einen *dritten,* nicht am Vertrage beteiligten Staat unternimmt[2].

Diese merkwürdige Klausel klingt tatsächlich ganz außerordentlich friedliebend, ja geradezu altruistisch. Sie ist daher auch gelegentlich im Schrifttum Gegenstand besonderen Lobes geworden[3]. Es soll auch gar nicht bezweifelt werden, daß sie im Sinne des Friedens oder der Lokalisierung eines Konflikts gehandhabt werden kann. Man kann die Vereinbarung aber noch von einer anderen Seite betrachten und kommt damit

[1] Vgl. zu einer solchen Politik zutreffend Berber: Sicherheit und Gerechtigkeit, S. 101 oben.

[2] Vgl. z. B. Art. 2 Abs. 2 des Vertrages mit Finnland: „Si l'une des Hautes Parties Contractantes se livre à une agression contre une tierce Puissance, l'autre Haute Partie Contractante pourra, sans préavis, dénoncer le présent Traité" (Pol. Vertr. I, S. 307).

[3] Siehe Härle: Friedenswarte 1933, S. 74.

vielleicht sogar ihrer wirklichen Bedeutung im Rahmen des Gesamtsystems näher: Wenn nämlich ein Teilnehmer an dem Paktsystem durch eine Annäherung an andere Staaten, durch eine Teilnahme an ihrer politischen Zusammenarbeit, insbesondere also (keineswegs ausschließlich!) durch seine Haltung in einem Sanktionskonflikt, eine Neigung zeigt, sich in einer dem System der „starren Neutralität" widersprechenden Weise politisch zu betätigen, so kann man ihm mit Hilfe jener Klausel eindrucksvoll vor Augen führen, welche Gefahren ein solches Aus-der-Reihe-Tanzen für ihn im Wege der „Kündigung des Nichtangriffspaktes" haben könnte. Wichtig ist dabei, daß diese Wirkung eintreten soll, nicht wenn sich das Verhalten dieses Staates gegen seinen Vertragsgegner, die Sowjetunion selbst, sondern wenn es sich gegen *irgendeinen* beliebigen Teilnehmer des Systems richtet, der im Sinne des zweiseitigen Vertrages ein „Dritter" ist.

Damit haben wir das politische *Bindeglied* zwischen den juristisch zueinander nicht in Beziehungen stehenden Partnern aller der einzelnen zweiseitigen Verträge. Dieses System darf, das ist der Sinn der Klausel, an keiner einzigen Stelle aufgelöst werden. In dem Augenblick, in dem ein Staat sich dem System entfremdet, soll sich sinnvollerweise die Wirkung jener „Neutralität", der er sich nicht mehr unterwerfen will, gegen ihn selbst richten.

Damit bekommt dieses System einzelner Nichtangriffspakte einen ausgesprochen *kollektiven* Charakter. Die besprochene Klausel wird in gewissem Sinn zum „Art. 16" dieses Kollektivsystems. Sie übernimmt, wenn auch formal-juristisch schwächer und weniger deutlich, die Rolle der Sanktion für die Gewährleistung der politischen Gesamtzwecke dieser „Organisation". Soweit sich das System der Verträge gegen den Völkerbund richtet, wird die Klausel zum eigentlichen Kampfinstrument gegen die Bestimmung des Art. 16 der Völkerbundssatzung, sein Gegenstück, ihm analog gebildet, nur mit umgekehrten Vorzeichen ausgestattet.

Rußland hat bekanntlich gegen andere, insbesondere polnische Bestrebungen, *kollektive* Nichtangriffspakte zu schließen, stets auf dem Abschluß *bilateraler* Verträge bestanden. Vielleicht ist aber gerade damit der Zweck einer „Gesamtorganisation" im Sinne der russischen Politik besser gelungen, als es mit einem wirklichen Kollektivvertrag möglich gewesen wäre. Man bedenke, daß einer der Hauptgründe für die Wirksamkeit eines solchen Systems darin bestehen kann, daß die Verhandlungen über die Auslegung des Vertrages im einzelnen Falle, also über die Frage des „Angriffs", der „politischen Sicherheit" der verbotenen „politischen Verträge", „feindlichen Akte" usw. nicht im Gemeinschaftsverfahren zwischen allen Unterzeichnern eines Kollektivvertrages, sondern von jedem einzelnen Vertragsstaat allein und sozusagen Auge in Auge mit der das System führenden Großmacht abzuhalten sind.

Die zuletzt erwähnte Frontstellung des Vertragssystems gegen den Völkerbund läßt schließlich die Frage nach dem Verhältnis der russischen Verträge zu der Völkerbundssatzung auftauchen. Auch hier ist es weniger die juristische Vereinbarkeit beider Texte, die geprüft werden soll, als die Frage, wie die Verträge selbst ihre Wirksamkeit in bezug auf die Zwecke der Völkerbundsgemeinschaft aufgefaßt wissen wollen.

Dabei ergibt sich, daß es zwei voneinander recht verschiedene Gesichtspunkte sind, unter denen die einzelnen vertragschließenden Staaten, soweit sie damals Mitglieder des Völkerbundes waren, die getroffenen Vereinbarungen mit ihren Pflichten aus der Völkerbundssatzung und ihrer Teilnahme an der Zusammenarbeit und an dem Ausgleichsverfahren in der Völkerbundsgemeinschaft in Einklang zu bringen suchten.

Die einschlägige Stelle in dem Notenwechsel zu dem *Berliner Vertrag* zwischen Deutschland und der UdSSR. vom 24. April 1926[1], die in ähnlicher Weise von Litauen übernommen worden ist[2], lautet dahin, daß die Zugehörigkeit Deutschlands zum Völkerbund aus folgenden Gründen kein Hindernis für die freundschaftliche Entwicklung seiner Beziehungen zu der UdSSR. bilden könne: „Der Völkerbund ist seiner grundlegenden Idee nach zur friedlichen und gerechten Ausgleichung internationaler Gegensätze bestimmt. Die Deutsche Regierung ist entschlossen, an der Verwirklichung dieser Idee nach Kräften mitzuarbeiten. Sollten dagegen, was die Deutsche Regierung nicht annimmt, im Rahmen des Völkerbundes irgendwann etwa Bestrebungen hervortreten, die im Widerspruch mit jener grundlegenden Friedensidee, einseitig gegen die Union der sozialistischen Sowjetrepubliken gerichtet wären, so würde Deutschland derartigen Bestrebungen mit Nachdruck entgegenwirken."

Die Einstellung des Deutschen Reiches zu der Frage, was seinen Völkerbundspflichten entspreche, bestimmte sich also nicht nach dem formalen Angreiferbegriff, sondern zielte auf die Gerechtigkeit des Ausgleichsgedankens, der sich in einer bestimmten Aktion Geltung verschafft. Nur wenn ein eingeleitetes Völkerbundsverfahren dem gerechten Ausgleich dient, fühlte sich die Deutsche Regierung verpflichtet, an ihm teilzunehmen. Die theoretische Richtigkeit und Unangreifbarkeit einer so bezeichneten Einstellung liegt, rechtlich betrachtet, in der Betonung der Wichtigkeit auch der *materiellen* Grundsätze einer Staatengemeinschaft gegenüber den in jeder Beziehung überformalisierten Ausgangspunkten der Völkerbundspraxis, die den Begriff des status quo (Art. 10) und des formalisierten Angriffs (Art. 16) dem Gedanken des gerechten Ausgleichs gegenüber in den Vordergrund zu rücken pflegte[3].

Die Formulierung in der deutschen Erklärung ist überdies ein bemerkenswertes Beispiel für die Tatsache, daß eine vernünftige Praxis oft bis in die terminologischen Einzelheiten hinein mit den rein wissenschaftlich bestimmten Anforderungen an die Gestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen im Einklang steht, wie es denn auch gedanklich nicht anders sein kann, wenn Wissenschaft und Praxis nur von zwei verschiedenen Seiten an die gleiche Aufgabe herantreten, die darin besteht, zu einer vernünftigen, d. h. das wohlverstandene Interesse eines jeden wie das der Gesamtheit wahrenden Gestaltung der Beziehungen zwischen den Staaten zu gelangen.

[1] Pol. Vertr. I, S. 182, Schreiben vom 24. April 1926, Ziff. 2.

[2] Schreiben vom 28. September 1926, Pol. Vertr. I, S. 206.

[3] Vgl. Bruns: ZaöRVR Bd. V, S. 759, über „die Anerkennung der materiell-rechtlichen Grundpflichten der Mitglieder und für die Notwendigkeit ihrer ständigen Berücksichtigung in allen Stadien des Bundesverfahrens", die in der Rede Sir Samuel Hoares vor der Völkerbundsversammlung vom 11. September 1935 zum Ausdruck kommt.

Auf andere Weise wie der Berliner Vertrag versuchen die Verträge aus dem Jahre 1932 mit Finnland, Estland und Lettland die Vereinbarkeit mit der Völkerbundssatzung herzustellen. Sie enthalten die Bestimmung, daß bestehende Rechte und Pflichten aus früheren Verträgen, Vereinbarungen usw. unberührt bleiben, „soweit sie keine Angriffselemente im Sinne des vorliegenden Vertrages enthalten“[1].

Eine Vereinbarkeit der Verträge mit der Völkerbundssatzung wird durch diese Bestimmung herbeigeführt, wenn man dann davon ausgeht, daß einerseits eine Aktion im Rahmen von Art. 16 der Völkerbundssatzung sich immer gegen einen „Angreifer“ richte (obwohl allerdings Art. 16 diesen Begriff als solchen nicht kennt) und daß andererseits die abgeschlossenen Nichtangriffsverträge sich nur auf die Abwehr von Angriffen beziehen, aber nie die Unterstützung eines Angreifers umfassen. Da nach Art. 16 der Satzung jeder Staat formal frei ist, selbst zu bestimmen, wen er für den Angreifer hält, könnten dann insoweit auch praktisch keine Schwierigkeiten entstehen.

Trotzdem bleibt ein peinlicher Rest: nämlich die Bestimmung der Verträge, daß die Feststellung, was „Angriffselemente“ seien, „aus dem Sinn des vorliegenden Vertrages“ entschieden werden soll[2]. Das heißt also, wenn im Völkerbund ein Verfahren vor sich geht, so haben Rußland und seine Vertragspartner auch für die Feststellung, wer nach den Bestimmungen der Völkerbundssatzung der Angreifer ist, nicht nach dem Sinn der Völkerbundssatzung zu forschen (wie dies die Erklärung der deutschen Regierung vorsieht), sondern die Anwort dem Sinn ihrer besonderen Nichtangriffsverträge zu entnehmen, der sich gerade *gegen* die Völkerbundssatzung richtet. Nur wenn die Aktion des Völkerbundes diesem Sinn ihrer Sonderverträge entspricht, dürfen sie sich an ihr beteiligen.

Diese Regelung ist mit der Völkerbundssatzung natürlich nur vereinbar, wenn man der Auffassung ist, daß die Völkerbundssatzung rechtlich überhaupt keinen „Sinn“ hat, d. h. wenn die formale Entscheidungsfreiheit nach Art. 16 bedeutet, daß jeder völlig frei und willkürlich, ungebunden durch Recht und Gerechtigkeit entscheiden dürfe, wie er sich verhalten will. Geht man dagegen vom Wesen einer Rechtsordnung aus, so ist eine derartige Festlegung auf eine von vornherein und rein subjektiv bestimmte Haltung bei der Rechtsfindung im Gemeinschaftsverfahren genau so rechts- und gemeinschaftswidrig, wie dies von den ähnlichen Regelungen der destruktiven Bündnisverträge festgestellt werden mußte (vgl. oben S. 264).

[1] Vgl. z. B. Art. 3 des Vertrages mit Lettland (Pol. Vertr. I, S. 315): „Les obligations mentionnées aux articles précédents du présent traité ne sauraient affecter ni modifier les droits et les obligations internationales découlant pour les Hautes Parties contractantes des traités conclus ou des obligations assumées avant l'entrée en vigueur du présent traité, pour autant que lesdits droits et obligations ne comportent pas d'éléments d'agression au sens du présent traité.“

[2] Bemerkenswerterweise enthält die entsprechende Stelle in Art. 4 des polnischen Vertrages vom 15. Juli 1932 (Pol. Vertr. I, S. 321) die Worte „aus sens du présent traité“ nicht. Der Satz schließt dort: ... pour autant que lesdits accords n'impliquent pas des éléments d'agression“. Damit bleibt die im Text behandelte Frage offen und der eigenen Entscheidung der Beteiligten im einzelnen Fall unterworfen.

§ 15. Die deutsch-polnische Erklärung vom 26. Januar 1934.

Der wesentliche Inhalt der am 26. Januar 1934 zwischen Polen und dem Deutschen Reich unterzeichneten Erklärung [1] ist folgender:

Beide Regierungen erklären ihre Absicht, „sich in den ihre gegenseitigen Beziehungen betreffenden Fragen, welcher Art sie auch sein mögen, unmittelbar zu verständigen".

Etwa entstehende Streitfragen, deren Bereinigung sich durch unmittelbare Verhandlungen nicht erreichen läßt, sollen durch andere „friedliche Mittel" gelöst werden. Keinesfalls soll zum Zweck ihrer Austragung zur „Anwendung von Gewalt" geschritten werden. Diese Friedensgarantie soll den beiden Regierungen die große Aufgabe erleichtern, für Probleme politischer, wirtschaftlicher und kultureller Art „Lösungen zu finden, die auf einem gerechten und billigen Ausgleich der beiderseitigen Interessen beruhen."

Ein grundsätzlicher Unterschied dieses Vertrages von den im vorigen Paragraphen behandelten Verträgen liegt darin, daß er seinen politischen Sinn völlig in sich selbst trägt, während die russischen Verträge ganz erst in ihrem Zusammenwirken verständlich werden. Während ferner der politische Zweck jener Verträge zum großen Teil in ihrer Wirkung auf andere, nicht am Vertrage beteiligte Mächte zu finden ist, hat die deutsch-polnische Erklärung unmittelbar nur die Beziehungen der Vertragsstaaten zueinander zum Gegenstand. Auch ist in ihr die Nichtangriffsverpflichtung nicht Selbstzweck und Hauptinhalt des Vertrages. Hauptinhalt ist vielmehr die „Verständigung", der „Ausgleich", für die die Erklärung über den Ausschluß von Gewalt und die Wahl rein friedlicher Mittel zur Lösung von Streitfragen lediglich Voraussetzung und Antrieb sein sollen.

Welches ist nun die politische Grundlage des Vertrages, wo liegt das „do ut des" in den gegenseitig eingegangenen Verpflichtungen? Es ist klar, daß die Antwort auf eine solche Frage bei jedem politischen Vertrag nur aus dem Stand der besonderen politischen Beziehungen zwischen den Beteiligten heraus gegeben werden kann. Ganz besonders gilt dies bei einem Nichtangriffsvertrag oder einem Pakt ähnlicher Natur, da ein solcher meist besonders lakonisch abgefaßt ist und wenig sachlich politischen Inhalt hat. Dies ist auch die Schwierigkeit für die Beurteilung eines Vertrages nach Art der deutsch-polnischen Erklärung. Dem Text des Vertrages allein ist wenig zu entnehmen, da keine der zwischen den Vertragspartnern bestehenden Fragen ausdrücklich in der Sache angefaßt wird. Es kommt hinzu, daß das Instrument in weitem Maße der neuesten Zeitgeschichte angehört, daß wir keine „Materialien" zu seiner Entstehungsgeschichte haben und daher die Gesamtheit der politischen Lage nicht voll überschauen können. Auf solcher Grundlage laufen auch Erörterungen über den Rechtsgehalt eines Vertrages Gefahr, akademisch zu bleiben. Jedoch kann folgendes als einigermaßen übersehbar gesagt werden:

Von deutscher Seite gesehen, war bei Abschluß des Vertrages die Hauptbeschwer des Verhältnisses zu Polen natürlich der als ungerecht empfundene Versailler Status. Die Leistung deutscherseits liegt damit

[1] Pol. Vertr. I, S. 385.

klar in der ausgesprochenen Bereitwilligkeit zu unbedingt friedlichen Beziehungen und Verhandlungen selbst auf der Grundlage dieses nicht als rechtmäßig anerkannten Status.

Jeder Versuch, darüber hinaus und mehr im einzelnen den sachlichen Gehalt der Erklärung zu bestimmen, müßte sich bereits in das Gebiet eines Wertens ohne ausreichende tatsächliche Grundlage, d. h. aber notwendig eines Urteilens in *politischer* Kampfstellung begeben müssen. Im vorliegenden Zusammenhang genügt aber auch die Feststellung, daß allein in der Hinnahme dieses Status als tatsächliche Grundlage, verbunden mit der Erklärung, ihn kraft des Vertrages nicht manu militari ändern zu wollen (vgl. die Unterscheidungen in § 12 oben S. 287), eine rechtswerte Leistung liegen würde[1].

Von polnischer Seite enthält der Vertrag keine andere sachliche Zusage als die Erklärung einer Ausgleichsbereitschaft schlechthin. Man könnte sich mit gewissem Grunde fragen, ob die Zusage einer solchen Haltung *rechtlich* betrachtet überhaupt einen Leistungswert habe und nicht nur eine Selbstverständlichkeit sei, da sie allein den Bestand einer rechtlichen Ordnung überhaupt erst ermögliche und daher von ihr vorausgesetzt werden müsse. Man darf jedoch nicht übersehen, daß erstens diese Zusage für Polen ein Herauslösen aus der Front derer bedeutet, die sich im Wege der destruktiven Bündnisverträge zu dem Zwecke der *Verhinderung* eines Interessenausgleichs, ja schon der Einleitung eines solchen zusammengeschlossen hatten, und daß zweitens die Vereinbarung *unmittelbarer* Verständigung den besonderen politischen Sinn hat, sich nicht formaler Rechtspositionen im Rahmen des Völkerbundes zu bedienen, um sich Ausgleichsverhandlungen zu entziehen. Der Abschluß des Vertrages wurde daher auch, wie man sich erinnert, von der Öffentlichkeit *beider* Staaten als ein Verzicht empfunden.

In dieser Tatsache, daß die beiden Staaten dem Sinn des Vertrages nach übereinstimmend erklärten, daß der völkerrechtliche Interessenausgleich etwas rechtsordnungsmäßig Erwünschtes sei, lag die große grundsätzliche Bedeutung des Vertrages. Sie rechtfertigte es, daß in der Erklärung von einer dadurch herbeigeführten „neuen Phase in den Beziehungen zwischen Deutschland und Polen" gesprochen wird.

Die Parteien erklären, diese Erkenntnis in ihren gegenseitigen Beziehungen zur Anwendung bringen zu wollen. Der Sinn des Vertrages bringt aber darüber hinaus die Notwendigkeit einer allgemeinen, von dem gleichen Grundsatz bestimmten Haltung mit sich. Die Bildung jener „friedlichen Front" zur Verhinderung eines Interessenausgleichs, das Prinzip der Bündnisverträge, ist damit als schädlich erkannt. Das heißt, der Grundgedanke der Erklärung, deren Wirkungen nach ihrem Wortlaut „auch den übrigen Völkern Europas zum Segen" gereichen sollen, wird auch in der von den Vertragschließenden etwa in völkerrechtlichen Gemeinschaftsgremien oder im Rahmen der gewöhnlichen diplomatischen Zusammenarbeit der Staaten den gesamteuropäischen Fragen gegenüber

[1] Vgl. dazu die russische Haltung in der Bessarabienfrage, unten S. 317 Note 1.

einzunehmenden Haltung im Sinne einer Förderung des Ausgleichsgedankens zum Ausdruck kommen müssen. In gewissem Umfang, z. B. bei den Verhandlungen über den Ostpakt und gelegentlich im Völkerbund, hat sich dies bereits als Realität erwiesen.

Damit ist nicht nur die dem Vertrage zugrunde liegende Interessenentscheidung im Verhältnis der Parteien zueinander, sondern darüber hinaus sein praktischer Wert für den Rechtsordnungsgedanken und seine daraus folgende Bedeutung für die Förderung des Interesses der Gesamtheit bezeichnet.

Neben dieser sachlich-rechtlichen Seite der Vereinbarungen ist die Frage nach dem verfahrensrechtlichen Ausbau der in Aussicht genommenen Verständigung und Zusammenarbeit, also die Frage nach der Ausgleichbarkeit bestehender und künftiger Gegensätze von Bedeutung. Hier noch mehr als im voranstehenden wirkt sich die Tatsache als Schwierigkeit aus, daß wir, wie aus den Verhandlungen über das Zustandekommen des Vertrages, so auch irgendwelche Einzelheiten aus der Praxis seiner Anwendung nicht kennen.

Der Text der Erklärung selbst, auf den wir angewiesen sind, gibt uns über die beabsichtigte Organisation des Interessenausgleichs verhältnismäßig wenig Anhaltspunkte:

In bezug auf den sachlichen Umfang der Erklärung ist zunächst hervorzuheben, daß sich die Vereinbarung unmittelbarer Verständigung nicht auf Streitfragen beschränkt, sondern ausdrücklich alle Fragen, „welcher Art sie auch sein mögen", umfaßt. Es besteht also für beide Regierungen die vertragliche Pflicht der „Einlassung" in bezug auf alle (s. die Ausnahme gleich unten) politischen Fragen, die von der Gegenpartei zur Erörterung gestellt werden. Keine Vertragspartei darf sich dem Gespräch entziehen und eine Frage oder Anregung als „politisch untunlich", „unfreundlich" usw. auffassen, deren Behandlung „zur Zeit nicht angezeigt" sei, oder wie die diplomatischen Formeln gewählt werden können, um einem unangenehmen Gespräch auszuweichen. Sachlich trifft die Parteien darüber hinaus die Verpflichtung, bei den stattfindenden Verhandlungen das Bemühen zu zeigen, die Lösung im Sinne eines „gerechten und billigen Ausgleichs" zu suchen. In diesen beiden Punkten liegt das Wesen dessen, was die Erklärung als „Begründung eines gutnachbarlichen Verhältnisses" bezeichnet.

Eine Ausnahme der so bezeichneten Pflicht zur Einlassung auf Verhandlungen und Besprechungen enthält die Erklärung vom 26. Januar 1934 mit der Klausel, „daß diese Erklärung sich nicht auf solche Fragen erstreckt, die nach internationalem Recht ausschließlich als innere Angelegenheiten eines der beiden Staaten anzusehen sind".

Welche Angelegenheiten nach Völkerrecht zur ausschließlichen Zuständigkeit der Staaten gehören, ist allerdings eine der umstrittensten Fragen des modernen Völkerrechts, die hier nicht zum Gegenstand der Untersuchung gemacht werden kann. Die Formulierung der soeben wiedergegebenen Klausel ergibt aber jedenfalls eindeutig, daß Angelegenheiten, die von dieser Bestimmung nach dem Willen der Parteien betroffen werden

sollten oder die von Rechts wegen von ihr erfaßt werden können, von der Gesamtheit der Regelungen und Vereinbarungen in der Erklärung ausgenommen sein sollen, daß also einerseits keine der beiden Regierungen verpflichtet ist, sich auf Verhandlungen über solche Fragen einzulassen, daß andererseits in bezug auf solche Fragen keine Vereinbarungen über die Methoden zur Regelung etwaiger Streitigkeiten zwischen den Parteien getroffen sein sollen, sofern solche nicht in anderweitigen Vereinbarungen enthalten sind, und daß überhaupt aus dem Vertragsabschluß keinerlei Rechtswirkungen im Hinblick auf solche Angelegenheiten abgeleitet werden dürfen.

Im übrigen ist die Vereinbarung in der Erklärung, daß die Parteien nach friedlichen Mitteln zur Lösung von Streitigkeiten suchen werden, „unbeschadet der Möglichkeit, nötigenfalls diejenigen Verfahrensarten zur Anwendung zu bringen, die in den zwischen ihnen in Kraft befindlichen anderweitigen Abkommen ... vorgesehen sind", die *einzige* ausdrückliche Bestimmung des Vertrages über die Formen und Verfahrensarten des Interessenausgleichs zwischen den Vertragsstaaten. Wieder muß betont werden, daß uns die lebendige Praxis des Vertrages nicht zur Einsicht steht; aus dem Wortlaut der Erklärung ergibt sich aber eine irgendwie näher bestimmte Konsultationspflicht, sei es in bezug auf bestimmte Gegenstände, sei es in bestimmten Zeiträumen oder wie immer man eine solche Verständigung förmlich gestalten könnte, nicht. Es wird kein dem Vertrag eigenes Verfahren eingeführt, das über die ordentlichen diplomatischen Möglichkeiten hinausginge.

Die Vereinbarung eines förmlichen Verfahrens der Zusammenarbeit kann unter Umständen geeignet sein, der Durchführung eines Ausgleichs von Interessengegensätzen auch über einen zeitweilig toten Punkt des generell erklärten Ausgleichswillens hinwegzuhelfen, da jedem Verfahren eine gewisse eigene Schwerkraft innewohnt. Man setzt sich auch in prekären Angelegenheiten eher zusammen, wenn sozusagen der „Termin ansteht", als wenn der wie immer ehrlich zum Ausdruck gebrachte generelle Ausgleichswille im einzelnen Fall immer wieder einer besonderen Betätigung schon für den Modus der Verhandlungen bedarf. Zwischen zwei Völkern von so überaus nahen Berührungspunkten wie Deutschland und Polen wird diese „Schwerkraft des Verfahrens" natürlich bis zu einem gewissen Grade durch die „Schwerkraft der Notwendigkeit" ersetzt. Es kommt dazu, daß die überragende Bedeutung des Vertrages eben auf der grundsätzlichen Seite liegt und daß die formale Weitergeltung der destruktiven Bündnisverträge für Polen einer weitgehenden Formalisierung des Ausgleichsverfahrens Schwierigkeiten in den Weg legte, die herauszufordern nicht im Interesse der Sache lag[1].

Die deutsch-polnische Erklärung vom 26. Januar 1934 enthält in ihrem ersten Absatz die Feststellung, daß die beiden Regierungen den Zeitpunkt

[1] Vgl. die Feststellung in der Erklärung: „daß die ... (von den Parteien) ... bisher schon nach anderer Seite hin übernommenen internationalen Verpflichtungen die friedliche Entwicklung ihrer gegenseitigen Beziehungen nicht hindern, der jetzigen Erklärung nicht widersprechen und durch diese Erklärung nicht berührt werden." Pol. Vertr. I, S. 386.

für gekommen halten, „um durch eine *unmittelbare Verständigung* von Staat zu Staat eine neue Phase in den politischen Beziehungen zwischen Deutschland und Polen einzuleiten". Im weiteren Wortlaut wird die Absicht der beiden Regierungen wiederholt, „sich in den ihre gegenseitigen Beziehungen betreffenden Fragen ... unmittelbar zu verständigen" und für etwaige Streitfragen, falls sich deren Bereinigung durch „unmittelbare Verhandlungen" nicht erreichen lasse, eine Lösung durch andere friedliche Mittel zu suchen.

Im wissenschaftlichen Schrifttum ist die Frage aufgeworfen worden, ob sich diese Politik der unmittelbaren Verständigung als der Ausdruck eines allgemeinen politischen Grundsatzes wissenschaftlich verstehen lasse. Insbesondere hat sich Rogge mehrfach mit diesem Gegenstand beschäftigt[1].

Um sich darüber klar zu werden, was „unmittelbare Verständigung" ist, muß man von der Frage ausgehen, was als Gegensatz einer solchen Politik zu denken wäre[2]. Stellt man diese Frage in allen einzelnen Fällen, die unter diesem Begriff zusammengefaßt werden sollen, so erkennt man, daß die Bedeutung dieses Grundsatzes in verschiedenen Fällen eine völlig veränderte sein kann.

Im deutsch-polnischen Abkommen liegt auf der Hand, daß sich die „unmittelbare Verständigung" vor allem gegen bestimmte Mängel des Völkerbundsverfahrens richtet, insbesondere auf die gemeinsame Erkenntnis gründet, daß im Völkerbunde infolge der Zuziehung sachlich unbeteiligter Staaten zu den Verhandlungen und Abstimmungen formale Möglichkeiten bestehen, die Verständigung zwischen den unmittelbar Beteiligten zu beeinflussen und zu erschweren. Für die polnische Politik spielt auch der von Beck im Völkerbund verkündete Grundsatz eine Rolle, daß Polen in Minderheitensachen wohl eine zweiseitige Zusammenarbeit, aber nicht das Verfahren vor dem Völkerbunde für tragbar halte.

Viele andere Fälle, in denen man von „Politik unmittelbarer Verständigung" spricht[3], haben ebenso in der Fehlerhaftigkeit des Gemeinschaftsverfahrens im Völkerbunde ihre Ursache. Trotzdem bestehen schon hier weitgehende Unterschiede in der Fragestellung je nach der besonderen Lage des Falles. Zum Beispiel steht der grundsätzliche Gedanke des Viermächtepaktes (vgl. oben § 10) in einem viel weiteren politischen Rahmen als der der deutsch-polnischen Erklärung, da er besonders das Verhältnis der großen zu den kleineren Mächten zum Gegenstand seiner Aufmerksamkeit macht.

Eine ganz andere Bedeutung hat das Wort „unmittelbare Verständigung", wenn damit die Vermittlung im eigentlichen engeren rechtstechnischen Sinn ausgeschlossen werden soll. Ob und in welchen Formen Vermittlung dritter Staaten in einem Streitfall stattfinden kann oder soll, ist ein in der völkerrechtlichen Wissenschaft seit jeher vielbehandelter Gegenstand, und die Frage, ob Vermittlung dritter Staaten in einem

[1] Rogge: Hitlers Friedenspolitik und das Völkerrecht. Berlin 1935, insbesondere S. 67ff.; Das Prinzip der „unmittelbaren Verständigung", VBuVR 2. Jg., S. 24ff.

[2] So zutreffend Rogge: Hitlers Friedenspolitik S. 73.

[3] Vgl. die Beispiele bei Rogge: a. a. O. S. 68ff.

Streitfall am Platze ist oder nicht, kann vom einzelnen Fall gar nicht getrennt werden [1]. Der Grundsatz der deutsch-polnischen Erklärung hat mit dieser Fragestellung jedenfalls nichts zu tun, da die ihr zugrunde liegende Politik sich nicht gegen die Versuche irgendwelcher Mächte richtete, einen deutsch-polnischen Ausgleich zu vermitteln.

Wie anders ist wieder der Fall des deutsch-britischen Flottenabkommens gelagert. Dort handelt es sich rechtlich vor allem um das Verhältnis der Vereinbarungen des deutsch-britischen Vertrages zu der Gesamtregelung des Versailler Vertrages. Wiederum ein völlig anderes Problem wirft die Frage auf, ob man zweiseitige oder mehrseitige Nichtangriffsverträge oder sonstige Sicherheitsabkommen abschließen solle, ob man abstrakte, automatische, vom einzelnen Fall losgelöste oder konkrete, von bestimmten Interessenlagerungen ausgehende völkerrechtliche Regelungen vorzieht.

Das Verdienst der Fragestellung, wie z. B. Rogge sie vornimmt, liegt darin, daß sie zeigt, wie sich die Antworten auf alle diese Einzelfragen bis zu einem gewissen Grade einheitlich teilen, je nach der Grundeinstellung zu bestimmten völkerrechtspolitischen Problemen überhaupt, d. h. im Grunde je nach dem Umfang, in dem die Rücksicht auf das Lebensgesetzliche in den Staatenbeziehungen in den Vordergrund gestellt wird, wofür die gesunde Beziehung und einverständliche Regelung zwischen den unmittelbar Beteiligten zweifellos das Primäre und Wichtigste ist.

Darüber hinaus hätte, wie stets, so auch hier, die Verallgemeinerung einer bestimmten politischen Haltung zum allgemeinen Postulat die Gefahr, daß sie dem Wesen der Politik als eines „flüssigen Elements" nicht gemäß sein könnte, dem es eher entspricht, notwendige Entscheidungen im praktischen Fall und nicht grundsätzlich zu suchen.

Die deutsch-polnische Erklärung sagt nichts weiter aus, als daß die beiden Staaten sich in allen auftauchenden Fragen einmal im Sinne eines Ausgleichs verständigen wollen, und daß sie dies andererseits unmittelbar, d. h. ohne Inanspruchnahme des Völkerbundes tun wollen. Über die in dieser Politik des „Hilf Dir selbst" liegende Reaktion gegen eine bestimmte gemeinschaftswidrige Methode zur Verhinderung des Interessenausgleichs hinaus enthält die Erklärung keine allgemeine Ablehnung des Völkerbundsverfahrens oder gar eines völkerrechtlichen Gemeinschaftsverfahrens überhaupt, ersteres schon aus dem Grunde nicht, weil Polen Mitglied des Völkerbundes bleiben wollte und die sich daraus ergebenden Verpflichtungen ausdrücklich vorbehalten wurden (s. oben Fußnote S. 311). Soweit diese Politik eine Ablehnung des Gemeinschaftsverfahrens enthält, ist sie eine Kampfmethode, aber kein Grundsatz, ebensowenig wie die Rückkehr zum Tauschverkehr im Gegensatz zu einer weltumfassenden Geld- und Finanzwirtschaft es in Anspruch nimmt, ein volkswirtschaftliches Ideal zu sein [2]. Auch auf wirtschaftlichem Gebiet war jene Entwicklung die Folge einer absichtlichen und planmäßigen Verstopfung der Kanäle des natürlichen Ausgleichs.

[1] Vgl. das Verhältnis der baltischen Staaten zum polnisch-litauischen Streit, oben S. 293.

[2] Vgl. das Interview des Reichsbankpräsidenten Dr. Schacht durch Jules Sauerwein im Berl. Tagebl. v. 23. Juli 1936.

Will man die von der deutsch-polnischen Erklärung für einen besonderen Fall aufgeworfene Frage, ob „unmittelbare Verständigung" oder „Gemeinschaftsverfahren", nicht nur zweckpolitisch, sondern auch allgemein rechtstheoretisch betrachten, so kann dies nicht anders als unter dem Gesichtspunkt des Gemeinschaftsinteresses geschehen, denn einen anderen Grund als den des gemeinsamen Interesses *aller* Mitglieder der Staatengemeinschaft kann die Organisation eines Gemeinschaftsverfahrens von Rechts wegen jedenfalls nicht haben. Die Frage würde also so zu lauten haben: welche Angelegenheiten sind um des Gemeininteresses willen im Gemeinschaftsverfahren und welche besser im ausschließlichen Verfahren zwischen den unmittelbar Beteiligten zu behandeln? Damit stehen wir vor einer der schwierigsten organisatorischen Fragen des Völkerrechts überhaupt, die sich der Praxis immer wieder stellt, die sie aber trotzdem nur mit größter Behutsamkeit und mit einer ausgesprochenen Abneigung vor grundsätzlichen Entscheidungen anfaßt, wie z. B. die außerordentliche Zaghaftigkeit beweist, mit der der Völkerbund den Fragen seiner „Zuständigkeit" gegenübersteht.

Unter dem Gesichtspunkt einer rechtlichen Ordnung sollte, wie gesagt, ein Gemeinschaftsverfahren nur stattfinden, wenn das Gemeinschaftsinteresse beteiligt ist. Wann dies der Fall sei, ist eine Frage, die abstrakt schwer, im einzelnen Fall dagegen oft weniger schwierig zu beantworten ist. Art. 11 der Völkerbundssatzung sucht sie mit der Formel zu beantworten, daß es sich um Angelegenheiten handeln müsse, bei denen der Frieden oder das gute Einvernehmen zwischen den Staaten bedroht ist[1], während im 19. Jahrhundert, zur Zeit des europäischen Konzerts, eine Angelegenheit auf ihren Charakter als „europäische Frage" geprüft wurde, um vor das Forum des Konzerts gezogen zu werden.

Ebenso wie auf der einen Seite eine Beteiligung der Gemeinschaft wegen ihres Interesses an der richtigen Regelung einer bestimmten Angelegenheit erforderlich sein kann, ebenso kann andererseits eine Regelung zwischen den unmittelbar Beteiligten selbst geboten sein. Es ist eine alte diplomatische Weisheit, daß bei Angelegenheiten, an denen das Gemeinschaftsinteresse nicht oder nur in geringem Umfang beteiligt ist, eine Behandlung im Rahmen eines gemeinschaftlichen Verfahrens die Reibungsflächen vergrößern und auch sonst eher schädlich als nützlich sein kann. Dieser Grundsatz kommt auch im Völkerbund in der Tendenz zum Ausdruck, der unmittelbaren Verständigung zwischen den etwaigen Parteien den Vorrang zu geben, auch das in den Art. 11—15 der Satzung zum Ausdruck kommende Prinzip des Vorrangs der Vermittlung vor allen anderen Verfahrensarten gehört hierher. Die Schwächen des Völkerbundsverfahrens liegen aber darin, daß in gewissen Fällen Staaten, die sich nach den gewöhnlichen Gesetzlichkeiten einem gebotenen Ausgleich vermutlich nicht hätten entziehen können, in einem zu formal aufgefaßten

[1] Die Frage, wie dies zu verstehen sei, hat bekanntlich in dem Streit um die Beschlagnahme finnischer Schiffe im Weltkriege und um die Schweizer Kriegsschäden eine Rolle gespielt. Vgl. ZaöRVR Bd. IV, S. 671; Bd. V, S. 633; ferner Pol. Vertr. II, 1, S. 106, Anmerkung.

Völkerbundsverfahren dafür die nötige Handhabe finden konnten. Insoweit und andererseits auch in Fällen, in denen die Praxis des Völkerbundes die Tendenz unterstützt, die Gemeinschaft auch mit ausschließlich oder besser zweiseitig zu regelnden Angelegenheiten zu befassen, also die Zuständigkeit des Bundes zu weit faßt, kann man sagen, daß die Politik der unmittelbaren Verständigung auch absolut gesehen ein gesünderes Prinzip zum Ausdruck bringt.

§ 16. Über die verschiedene Bedeutung kollektiver und zweiseitiger Nichtangriffspakte, insbesondere den rechtlichen Sinn des Kelloggpaktes[1].

Bei jeder völkerrechtlichen Betrachtung irgendeines politischen Vertrages ist es zweifellos wichtig, sich über seine politische Grundlage, d. h. über die in ihm liegende politische Sachentscheidung und die politischen Ausgangspunkte und Absichten der Vertragschließenden klar zu werden. Bei dem reinen Nichtangriffspakt, also dem bloßen Versprechen zweier Staaten, sich gegenseitig nicht angreifen zu wollen, ist eine solche Überlegung dagegen unumgänglich notwendig, um überhaupt erkennen zu können, was mit dem Vertrage geregelt werden soll. Während andere Verträge die politischen Probleme, auf die sich beziehen, meist mehr oder weniger verklausuliert schon aus dem Inhalt der Vereinbarungen erkennen lassen, enthält der reine Nichtangriffspakt eine in den verschiedensten Fällen ihrem Wortlaut nach regelmäßig ähnliche oder gleiche Formel, die jedoch je nach den tatsächlichen Umständen des Falles einen völlig verschiedenen politischen Inhalt haben kann [2].

So liegt auf der Hand, daß ein Nichtangriffsvertrag zwischen Deutschland und China auch bei wörtlicher Übereinstimmung einen anderen Sinn haben muß als ein solcher zwischen Deutschland und Polen, ebenso wie ein

[1] Vgl. aus der umfangreichen *Literatur* zur Frage der rechtlichen Bedeutung des Kelloggpaktes folgende Schriften: Bilfinger: Betrachtungen über politisches Recht. ZaöRVR Bd. I, 1, S. 72; Borchard: The Multilateral Treaty for the Renunciation of War. Amer. J. Int. Law Bd. 23 (1929), S. 116; Brierly: Some implications of the Pact of Paris. Brit. Year B. Int. Law 1929, S. 208; Gonsiorowski: The Legal Meaning of the Pact for the Renunciation of War. Amer. Pol. Sc. Rev. Bd. XXX (1936), S. 635; Hassmann, Heinz: Der Kellogg-Pakt und seine Vorbehalte. Brückenau 1930; Mandelstam: L'Interprétation du Pacte Briand-Kellogg par les Gouvernements et les parlements des états signataires. Paris 1934; Miller, David Hunter: The peace Pact of Paris. A study of the Briand-Kellogg Treaty; McMurray, Butler: La renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale. Rev. Dr. Int. (La Pradelle) Jhrg. 8 (1934), S. 17; Politis: L'importance juridique et politique du Pacte de Paris. L'Europe Nouvelle 1929 (Nr. 578), S. 314; Round Table 1928, S. 72 (The Peace Pact); 1934, Nr. 95, S. 469 (Isolation, Alliance or Kelloggpact); Scelle: Pacte Kellogg et protocole Litvinov. Monde Slave 1929, 2, S. 1; Wehberg: Die Ächtung des Krieges. Berlin 1930; Wright, Quincy: The meaning of the Pact of Paris. Amer. J. Int. Law Bd. 27 (1933), S. 39; vgl. zu den amerikanischen Parlamentsverhandlungen auch: US. Senate Report Nr. 1; 70th Congress, 2d session, multilateral or Kellogg-Briand Treaty; Hearings before the Committee on Foreign Relations, US. Senate 70th Congr. 2d sess., General Pact for the renunciation of war, Wash. Gov. Print. Off. 1928.

[2] Dies kommt in der oben zu § 14 angeführten Arbeit von Huber anschaulich zum Ausdruck.

Nichtangriffsvertrag zwischen Rußland und Rumänien und ein solcher zwischen Rußland und Frankreich etwas anderes bedeuten müssen. Bei keinem Vertrag wird so wie bei dem Nichtangriffspakt deutlich, daß seine Beurteilung nur auf Grund der jeweiligen außen- und innenpolitischen Beziehungen der Beteiligten zueinander möglich ist. Nirgends sonst wird aber auch die dem Gebiet des Völkerrechtes besonders eigene Schwierigkeit einer wissenschaftlichen, d. h. auf die allgemeinen Gesetzlichkeiten gerichteten Betrachtung von Dingen so deutlich, die sich ihrem Wesen nach jeder Verallgemeinerung zu entziehen scheinen [1].

Man mag daher zweifeln, ob sich über das rechtliche Wesen des Nichtangriffsvertrages vom einzelnen Fall losgelöst überhaupt etwas sagen lasse. Selbst der Sinn dieser Vertragsart schlechthin wird gelegentlich in Frage gezogen, etwa mit der Erwägung, daß zwei Staaten, die sich nicht angreifen wollten, dies wohl auch ohne förmlichen Vertrag nicht tun würden, während im entgegengesetzten Fall auch ein solches Versprechen wahrscheinlich nicht viel wert sein dürfte.

Der Jurist darf solchen Skeptizismus in bezug auf den Sinn rechtlicher Zusagen nicht teilen. Es ist auch sicher, daß ein klares vertragliches Verbot einen ihm zuwider erfolgenden Angriff schwerer und wegen des Urteils der öffentlichen Meinung gefährlicher macht. Trotzdem spricht aus jener Frage das richtige Gefühl, daß das Angriffsverbot seinen politischen und völkerrechtlichen Sinn erst erschließt, wenn der in ihm liegende *Ausgleich* sichtbar gemacht wird, oder wenn es durch Vereinbarungen ergänzt wird, die die Möglichkeit der *Ausgleichbarkeit* bestehender Gegensätze auf andere als kriegerische Weise eröffnen.

Legt man diesen Maßstab im einzelnen Fall an, so ergibt sich ein nicht unwesentlicher Unterschied des Nichtangriffsvertrages von anderen politischen Verträgen, die, wie etwa der Locarno-Vertrag, eine umfassendere Zusammenarbeit oder Gemeinschaft zwischen den Vertragschließenden begründen wollen. Solche Verträge bedürfen einer klaren und eindeutigen Rechtsgrundlage in Form einer sachlichen Interessenentscheidung, so wie sie etwa dem Locarnoverbande in der gemeinsamen de-jure-Anerkennung des territorialen status quo zugrunde lag. Der bloße Nichtangriffsvertrag stellt in dieser Hinsicht geringere Anforderungen. Allerdings wird auch er von einer irgendwie bestimmten Grundlage ausgehen müssen, und diese wird ebenfalls in der Regel in der Hinnahme — um das Wort Anerkennung zu vermeiden — eines bestimmten Status bestehen.

Manche Vereinbarungen enthalten einen solchen Hinweis ausdrücklich, z. B. sagt die auf der Konferenz von Genua am 18. Mai 1922 angenommene Entschließung in Ziffer 6 [2], daß die Verpflichtung, sich aller Angriffsakte zu enthalten, auf die Beobachtung des derzeitigen status quo gegründet sein solle (sera basé sur l'observation du status quo actuel). Eine ähnliche Bedeutung hat die Erklärung des russisch-litauischen Vertrages vom 28. September 1926 [3], daß der Friedensvertrag von Moskau vom 12. Juli 1920

[1] Vgl. Bruns: Völkerrecht als Rechtsordnung, ZaöRVR Bd. I, 1, S. 2f.; vgl. auch Max Huber: Soziologische Grundlagen. Kap. II, S. 8ff.; Anzilotti: Völkerrecht, deutsche Ausg., S. 66. — [2] Pol. Vertr. I, S. 110. — [3] Pol. Vertr. I, S. 204.

die Grundlage der Politik der Vertragsstaaten bleibe, und ebenso die Verpflichtung, die Souveränität und territoriale Unverletzlichkeit des Vertragsgegners zu achten. Wie sich aus der in der Erklärung der Konferenz von Genua gewählten Formel „Beobachtung" ergibt, braucht dies nicht eine förmliche „Anerkennung" des Status im Rechtssinne zu sein. Dies zeigen insbesondere die russisch-rumänischen Beziehungen, die nach der Absicht der sowjetrussischen Regierung trotz verschiedenfacher Nichtangriffsverpflichtungen (vgl. oben S. 296) keine Anerkennung de jure des Bessarabien-Status enthalten sollen [1].

Vielleicht kann man die geringeren Anforderungen, die der bloße Nichtangriffsvertrag in diesem Sinne stellt, so umschreiben, daß bei umfassenderen Gemeinschaftsverträgen eine gewisse *Ausgeglichenheit* der Interessenlage herbeigeführt werden muß, während bei dem einfachen Nichtangriffsvertrag möglicherweise das gesamte politische Gewicht in die Hoffnung auf eine *Ausgleichbarkeit* der Gegensätze verschoben werden kann.

Das Mindeste an politischem Wert, das in jeder gemeinsamen Unterschrift unter ein Nichtangriffsversprechen liegt, besteht in dieser gemeinsam ausgedrückten Hoffnung und in der Erklärung, daß die etwa bestehenden Gegensätze jedenfalls zur Zeit keiner gewaltsamen Austragung bedürfen. Schon dies allein kann eine Entspannung in den Beziehungen der Beteiligten herbeiführen, sollte selbst in keiner Weise gesagt oder abzusehen sein, wann und wie ein Ausgleich erfolgen könnte.

In einem solchen Falle allerdings von einem „auf-Eis-legen" der bestehenden Probleme zu reden, halte ich für ein unglückliches Bild. An der Erhaltung eines Gegensatzes hat keine Partei ein Interesse. Das Wesentliche ist vielmehr, daß die Zeit Umstände schaffen kann, die den Ausgleich erleichtern oder die Frage hinfällig werden lassen. Das psychologische Imponderabile, das in einer solchen Anerkenntnis der Beteiligten liegt, kann entscheidend sein. Auch der einfache Nichtangriffspakt kann so zur Stärkung der Ausgleichsbereitschaft beitragen und eine Vorstufe der echten Befriedung sein.

Eins ist aber sicher: Auch diese geringste politische Wirkung kann ein Vertrag nur dann haben, wenn er wirklich im Angesicht bestimmter bestehender Probleme geschlossen ist, denn nur dann kann ihm überhaupt, und sei es auch nur stillschweigend, eine gemeinsame Erklärung der Interessengegner über den Stand ihrer Beziehungen innewohnen.

In diesem Punkte liegt der grundsätzliche und wesensmäßige Unterschied zwischen zweiseitigen und kollektiven Nichtangriffspakten.

Der *Kelloggpakt*, in dem die Vertragsstaaten, fast alle Staaten der Welt, erklären, auf den Krieg als Mittel nationaler Politik in ihren gegenseitigen Beziehungen verzichten zu wollen, ist seinem Inhalt nach nichts anderes als ein Nichtangriffspakt zwischen allen Beteiligten. Sein wesentliches Merkmal besteht jedoch darin, daß die Vereinbarung völlig abstrakter

[1] Vgl. die in diesem Sinne gehaltene Äußerung des seinerzeitigen Leiters der Abteilung Okzident II im Außenkommissariat der Sowjetunion, Boris Stein: Europ. Gespr. Bd. 10 (1932), S. 143f.; ferner Frahne: Europ. Gespr. Bd. 10 (1932) S. 278.

Natur ist, daß ihr keinerlei gemeinsame politische Interessenentscheidung zwischen den Unterzeichnermächten zugrunde liegt.

Der erste französische Vorschlag eines zweiseitigen Kriegsächtungspaktes zwischen den Vereinigten Staaten und Frankreich [1] enthielt eine solche politische Grundlage ganz deutlich. Ein zweiseitiger Vertrag zwischen den Vereinigten Staaten und Frankreich hätte seinen konkreten Sinn in dem Zweck gehabt, die Uninteressiertheit der Vereinigten Staaten an den europäischen Fragen dahin festzulegen, daß dieser Staat im Falle eines europäischen Konfliktes niemals gegen Frankreich stehen würde. Damit konnte in gewissem Sinne (die Sicherung amerikanischer Hilfe war bei den damaligen Verhältnissen für Frankreich weniger wichtig als die Ausschaltung jener anderen Möglichkeit) ein Ersatz für den 1919 gescheiterten Versuch geschaffen werden, die Vereinigten Staaten für eine vertragliche Garantie des Versailler Status zu gewinnen, und möglicherweise hätte ein so abgeschlossener französisch-amerikanischer Freundschaftsvertrag sich noch in dieser Richtung fortbilden lassen [2].

Das Widerstreben Frankreichs, den Pakt nach dem Wunsche der Vereinigten Staaten zu verallgemeinern, ist daher verständlich, da der Pakt damit jede konkrete Grundlage verlor und einen völlig anderen Sinn erhielt.

Welches ist dieser Sinn nunmehr, und ist es überhaupt ein rechtlicher Sinn? Es bedarf keiner langen Begründung, daß der Kelloggpakt mit einem zweiseitigen Nichtangriffspakt politisch nicht zu vergleichen oder gar gleichzustellen ist, daß es etwas völlig anderes ist, ob eine solche Verpflichtung abstrakt und ohne jede Rücksicht auf konkrete politische Beziehungen eingegangen wird, möglicherweise zwischen Partnern, zwischen denen ein Krieg schon praktisch gar nicht denkbar ist, oder ob dies angesichts schwerer bestehender Interessengegensätze, unter voller verantwortlicher Berücksichtigung aller in dem betreffenden Einzelverhältnis liegenden politischen Möglichkeiten geschieht. Nur wenn man glaubt, es komme für die Feststellung des Inhaltes einer Rechtspflicht auf die jeweiligen politischen Gegebenheiten nicht an, kann man beide Dinge einander rechtlich gleichstellen. Ich würde das allerdings für „weltfremde Völkerrechtswissenschaft“ [3] in ihrer höchsten Blüteform halten. Und doch kann man sogar in der diplomatischen Praxis Äußerungen finden, die von solchen Anschauungen auszugehen scheinen. So ist der deutschen Regierung z. B. im Verlaufe der Verhandlungen über einen Ostpakt mehr als einmal entgegengehalten worden, die von ihr erklärte Bereitwilligkeit zum Abschluß *zweiseitiger* Nichtangriffsverträge mit ihren östlichen Nachbarn hätte keinen großen Wert, da die damit einzugehende Verpflichtung zwischen den Beteiligten ja schon zufolge deren Unterschrift unter den Kelloggpakt bestehe [4]. Nur von demselben falschen Ausgangspunkt aus kann man ferner den „juristischen Sinn“ oder gar die Zulässigkeit

[1] Vgl. die Korrespondenz zwischen den beiden Regierungen in dem deutschen Weißbuch „Materialien zum Kriegsächtungspakt“, S. 1—33.

[2] Vgl. dazu unter seepolitischem Gesichtspunkt Frhr. v. Freyberg-Eisenberg in Militärwissenschaftliche Rundschau, Bd. 1 (1936), S. 785.

[3] Barandon: VBuVR 1. Jg., S. 204. — [4] Cmd. 5143, S. 51, 54.

einer Vereinbarung bezweifeln, in der eine Anzahl von Staaten den von ihnen allen unterzeichneten Kelloggpakt schon vor seinem endgültigen allgemeinen Inkrafttreten in ihrem besonderen Verhältnis unter sich in Kraft setzen, wie dies z. B. durch das sogenannte Litwinoffprotokoll vom 29. Februar 1929 geschehen ist [1].

In Wahrheit kann meines Erachtens das Verständnis für den Rechtswert auch des Kelloggpaktes gerade auf die gegenteilige Weise gefördert werden, indem man sich die Unterschiede in Sinn und Wirkungsweise dieses Vertrages von denen eines zweiseitigen Nichtangriffspaktes vor Augen hält. Im Grunde bestreitet niemand, daß sich der Krieg nicht durch ein Verbot nach Art des Kelloggpaktes aus der Welt schaffen läßt. Es ist auch offenbar, daß ein Vertrag dieser Art nicht einmal, wie öfters ein zweiseitiger Vertrag, die Wirkung einer Entspannung in den Einzelbeziehungen zwischen irgendwelchen seiner Unterzeichner herbeiführen kann. Man unterzeichnet einen Vertrag wie den Kelloggpakt eben gar nicht mit dem Blick auf seinen *Interessengegner*, sondern in der Hoffnung auf eine *allgemein* günstige Wirkung eines solchen Aktes. Mit Bezug auf seine Interessengegner macht man gerade im Gegenteil allerlei einschränkende Vorbehalte zu den übernommenen Verpflichtungen. So sind die bekannten, von den einzelnen Regierungen bei der Annahme des Kelloggpaktes erklärten Vorbehalte zwar äußerlich allgemein abgefaßt, tragen aber fast alle ihren eigentlichen politischen Sinn im Hinblick auf ein bestimmtes Spannungsverhältnis des den Vorbehalt erklärenden zu irgendwelchen anderen Staaten.

Der Kelloggpakt *hat* also weder einen konkreten politischen Sinn noch *kann* er ihn der allgemeinen politischen Vernunft und Erfahrung nach haben, und endlich *soll* er ihn nach dem Willen der Vertragschließenden nicht einmal haben. Es liegt ihm kein politischer Tatbestand zugrunde, den er normieren könnte. Sein Sinn läßt sich daher erst aus dem jeweiligen Verhältnis von Staat zu Staat erkennen. Er muß erst in diesem Verhältnis zweier Staaten oder einer engeren Gruppe von Staaten *erfüllt* und damit lebendig und wirksam werden.

Es entspricht vollkommen dieser Vorstellung, wenn eine große Zahl zweiseitiger Nichtangriffspakte in diesem Sinne auf den Kelloggpakt Bezug nimmt. So erklären die vertragschließenden Regierungen in dem deutsch-polnischen Vertrag vom 26. Januar 1934, daß sie „ihre gegenseitigen Beziehungen auf die im Pakt von Paris vom 27. August 1928 enthaltenen Grundsätze . . . stützen, und . . ., insoweit das Verhältnis zwischen Deutschland und Polen in Betracht kommt, die Anwendung dieser Grundsätze genauer bestimmen" wollen. Auch in den russischen Verträgen finden sich ähnliche Formeln, so z. B. in dem russisch-finnischen Vertrag vom

[1] Mit Recht wendet sich gegen eine solche Betrachtungsweise Scelle: Monde Slave 1929, 2, S. 24ff.; allerdings ist dabei zu beachten, daß das zwischen der UdSSR., Estland, Lettland, Polen und Rumänien unterzeichnete Protokoll schon ein Mittelding zwischen einem kollektiven und einem partikulären Nichtangriffsvertrag ist, was insbesondere durch den späteren Beitritt Litauens ins Licht gerückt wird. Es ist kaum zweifelhaft, daß die Anhäufung *zweier* Fragen von dem Gewicht der polnisch-litauischen und der russisch-rumänischen in einem Instrument den konkreten Wert des Gesamtinstruments beeinträchtigt.

21. Januar 1932 in der Form, daß die Parteien den Kelloggpakt bestätigen und ergänzen wollen (confirmer, compléter), der russisch-estnische Vertrag vom 4. Mai 1932 und andere Verträge gebrauchen den Ausdruck, den Kelloggpakt im Hinblick auf die gegenseitigen Beziehungen ergänzen und genauer bestimmen (préciser) zu wollen, der russisch-polnische Vertrag vom 25. Juli 1932 spricht von „étendre" und „compléter", und was derartige Wendungen mehr sein mögen. Diese Verträge nehmen also sozusagen die „Transformation" des Kelloggpaktes in das bestimmte Einzelverhältnis vor. Dadurch erhält das Angriffsverbot erst den konkreten Rechtsgehalt, der nun allerdings sehr verschieden geartet sein kann, wie etwa der Vergleich zwischen den russischen Pakten und der deutsch-polnischen Erklärung zeigt.

Faßt man die einzelnen zweiseitigen Verträge in solcher Weise als *Erfüllung* des Kelloggpaktes auf, so bekommt damit gleichzeitig dieser selbst einen klaren rechtlichen Sinn. Er ist ein Rahmenvertrag, der der Ausfüllung durch Einzelvereinbarungen bedarf. Seine Unterzeichner haben sich das Versprechen gegeben, durch entsprechende Vereinbarungen ihre Beziehungen den ideellen Erfordernissen des Kelloggpaktes möglichst weitgehend anzupassen, der daher in gewissem Sinne einem „pactum de contrahendo" zu vergleichen ist.

So verstanden, verlieren die meisten der oft gegen den Vertrag erhobenen Vorwürfe ihr Gewicht, daß seine einzelnen Bestimmungen zu weit und unbestimmt seien. Es ist kein Mangel des Vertrages, daß er nur die Anwendung „friedlicher Mittel" zur Beilegung von Streitigkeiten, nicht aber diese Mittel selbst im einzelnen vorschreibt. Eine solche Vorschrift wäre im Gegenteil völlig verfehlt gewesen, da es nicht möglich ist, eine allgemeine einheitliche Antwort auf die Frage zu geben, welches die richtigen Mittel wären. Es haben sich hierüber nicht nur in den verschiedenen Teilen der Welt verschiedene Anschauungen gebildet, sondern es ist auch, selbst bei sachlich gleichem oder ähnlichem Streitgegenstand, zu berücksichtigen, zwischen *wem* sich der Streit abspielt. Im Verhältnis zwischen Deutschland und der Schweiz oder Schweden, in dem politische Fragen eine verhältnismäßig geringe Rolle spielen und schwierige Probleme in dieser Hinsicht nicht zu erwarten sind, kann man z. B. mit Recht hoffen, *alle* etwaigen Fragen durch einen Schieds- und Vergleichsvertrag beilegen zu können. Unter anders gelagerten Umständen werden dagegen andere Mittel und Methoden am Platze sein, wie insbesondere das Verhältnis zwischen großen Staaten anders zu beurteilen ist als das Verhältnis von großen zu kleinen Mächten oder kleiner Staaten untereinander. Kurz: *Welche* friedlichen Mittel zur Beilegung von Streitigkeiten angewendet werden sollen, konnte sinnvoll nicht der Kelloggpakt bestimmen, sondern muß in dem einzelnen Verhältnis von Staat zu Staat entschieden werden.

Ein solcher Sinn des Kelloggpaktes kann durchaus als ein praktischer bezeichnet werden. Man kann die Vertragsbestimmungen auch durch Auslegung noch weiter in diesem Sinne entwickeln, so daß der Vertrag einer wirksamen Zusammenarbeit der Unterzeichner in dieser Richtung förderlich wird. Allerdings scheint mir dies weniger mit der Einführung von „Sanktionen" oder „Nichtanerkennungsverpflichtungen" möglich zu sein, die

ihrerseits wieder mit den politischen Lebensgesetzen in Widerspruch treten. Eine richtig verstandene Erfüllung des Kelloggpaktes wird ihre Ausgangspunkte in der Notwendigkeit ständiger Sorge aller Unterzeichner für die Erfüllung des Vertragssinnes finden müssen. Daher ist die *Konsultation* der Unterzeichnerstaaten eine der wichtigsten Pflichten aus dem Vertrage [1], und zwar idealerweise nicht erst bei der Entstehung eines Konfliktes, sondern auch in ruhigen Zeiten, bei gegebenen Gelegenheiten, um den Ausbau und die richtige Handhabung völkerrechtlicher Regelungen im Sinne eines friedlichen Ausgleiches zu fördern, so wie etwa die 7. Völkerbundsversammlung in ihrer Entschließung vom 25. September 1926 [2] den Völkerbundsrat aufgefordert hat, für den Abschluß geeigneter Sicherheitsverträge seine „guten Dienste" zur Verfügung zu stellen.

Der Kelloggpakt würde nach dieser Auffassung einen ähnlichen Charakter haben, wie ihn die großen europäischen Verträge des 19. Jahrhunderts in sich trugen. Diese Verträge waren auch weniger dazu gedacht, subjektivrechtliche Verhältnisse zu regeln. Subjektive Rechte und Pflichten zwischen bestimmten einzelnen Staaten zu begründen, blieb grundsätzlich die Aufgabe zweiseitiger partikulärer Verträge. Daher wurden auf dem Wiener Kongreß bestimmte Einzelverhältnisse, z. B. die Vereinbarungen über Krakau oder die deutsche Bundesakte, zunächst einzeln, in besonderen Verträgen der unmittelbar Beteiligten niedergelegt und dann nochmals als solche in die Kongreßakte inseriert. Daher wurde 1878 in Berlin der Vertrag von San Stefano nicht aufgehoben. Es wurden vielmehr nur die gemeinschaftlich wichtigen Angelegenheiten in dem Berliner Vertrag neu geregelt, während für alle anderen Dinge der russisch-türkische Vertrag bestehen blieb. Der große „europäische" Vertrag hatte eben nicht den Sinn, subjektive Beziehungen zu regeln; er sollte Ordnungsrecht schaffen, d. h. er sollte für Angelegenheiten von wesentlich gemeinschaftlichem, „europäischem" Interesse dem Konzert der Mächte den Rechtstitel geben, sich um Stand, Durchführung und Entwicklung dieser Angelegenheiten zu kümmern.

Zusammenfassung.

Der erste Zeitraum der Vertragspolitik unmittelbar nach dem Kriege kennzeichnet sich in dem Bestreben, bestimmte Mächte von jedem Verfahren der Zusammenarbeit auszuschließen. Jede Annäherung zwischen einem solchen Staat und einem Teilnehmer des Bündnissystems soll verhindert werden, möge sie im Abschluß politischer Verträge oder in einer anderen Art völkerrechtlicher Zusammenarbeit liegen. Es ist der Zweck der im Dienste dieser Politik geschlossenen Verträge, ihre Teilnehmer in den Stand zu setzen, über die Interessen jenes anderen Staates ohne seine Zuziehung zu entscheiden, d. h. den Ausgleich mit ihm zu vermeiden.

Da das politische Gesetz aber — auch abgesehen von der Rechtsordnung — die nebeneinander lebenden Staaten gleichsam mit natürlicher Kraft zu Verhandlung, Verständigung und Ausgleich mit dem Gegner drängt, bedarf es einer ausgebildeten Technik, um die Beteiligten künstlich

[1] Vgl. die Rede des früheren Staatssekretärs der Vereinigten Staaten, Stimson: ZaöRVR Bd. III, 2. S. 594. — [2] Pol. Vertr. II, 1. S. 481/482.

voneinander fernzuhalten. Diese Aufgabe wird dem Vertragssystem der politisch Gleichgesinnten übertragen. Das in erster Linie verwendete Mittel zur Verhinderung des Ausgleiches ist die Herbeiführung einer gegenseitigen rechtsförmlichen Beschränkung in der Handlungsfreiheit, die es den im Bündnissystem zusammengeschlossenen Staaten unmöglich machen soll, dem natürlichen Drang nach Ausgleich mit dem politischen Gegner nachzugeben.

Die Art und Weise, in der diese Beschränkung in der Handlungsfreiheit herbeigeführt wird, läßt Abstufungen erkennen: Die schwächste Form liegt in der einfachen Pflicht zur gegenseitigen *Mitteilung* von Vertragsplänen. Es bedarf keines Beweises, daß sich der Sinn dieser Vereinbarung nicht in der verlangten Mitteilung erschöpft, sondern daß er auf die Vereinheitlichung der politischen Haltung der Vertragsstaaten gerichtet ist. Einen rechtsförmigen Ausdruck findet dieser Sinn erst in der um einiges weitergehenden Klausel, die eine dem Vertragsabschluß mit einem dritten Staat vorangehende *Konsultation* zwischen den Bundesgenossen zur Pflicht macht, in deren Verlauf die einheitliche Interessenentscheidung gefunden werden soll. Dabei beschränken sich die französischen Verträge regelmäßig auf die Möglichkeit politischer Einflußnahme auf den Willen des Vertragsgegners. Andere, wie einige der russischen und der südosteuropäischen Verträge, mindern die Entscheidungsfreiheit des Bundesgenossen auch rechtlich, indem sie die vorherige *Zustimmung* des Vertragspartners zum Abschluß von Verträgen mit dritten Staaten fordern. Der Organisationspakt der Kleinen Entente zeigt sogar die Tendenz, diese Beschränkung der Handlungsfreiheit in das Gebiet des rechtlichen Könnens zu erstrecken, indem die Erklärung der Entente als einer höheren internationalen Einheit an die Stelle der Erklärung des einzelnen treten soll.

Einen besonderen Weg schlagen die sowjetrussischen Nichtangriffspakte ein, um die beteiligten Staaten von der Annäherung an andere Staaten, insbesondere die Völkerbundsmitglieder, abzuhalten. Sie bilden in ihrer Gesamtheit ein kollektives System mit deutlichen Ansätzen zu einer eigenen Sanktionspolitik gegen den ihren Zielen widerstrebenden Vertragsteilnehmer.

In diesem Bestreben, dem Interessengegner das Gehör zu versagen und ihn zu hindern, durch seine Teilnahme am ordentlichen politischen Leben zu der Erfüllung der von der Rechtsordnung gestellten Aufgaben beizutragen, liegt ein elementarer Verstoß gegen die obersten Gesetze der völkerrechtlichen Ordnung. Denn Völkerrecht kann nicht anders als durch Zusammenarbeit der Staaten, die Rechtsunterworfene und Rechtserzeuger in einem sind, entstehen. Nur so kann die Ordnung aufrechterhalten und entwickelt und der Interessenausgleich politisch und rechtlich wirksam gestaltet werden. Daraus folgt, daß im Völkerrecht weit mehr als in anderen, etwa innerstaatlichen Rechtsordnungen ein *Verfahren* notwendig ist, um die Verwirklichung des Rechtes und der Gerechtigkeit zu gewährleisten. Das politische Verhandlungsverfahren, das auf den Abschluß von Verträgen oder sonstige politische Verständigung gerichtet ist, bildet den Lebensnerv des Völkerrechtes. Die grundsätzliche Verhinderung eines solchen Verfahrens, wie sie von einem Teil der Bündnisverträge erstrebt wird, ist daher gegen die völkerrechtliche Ordnung selbst gerichtet, der grundsätzliche

Ausschluß eines einzelnen von der Teilnahme an diesem Verfahren bedeutet Verweigerung des Rechtes, Bruch der Rechtsgemeinschaft.

Ein Blick in die Praxis zeigt, wie die einfache Tatsache als solche, daß überhaupt ein politisches Verfahren stattfindet oder die Frage, in welchen Formen und in welcher äußeren Haltung die Verhandlungen vor sich gehen, für das sachliche Ziel der Verständigung wichtiger sein können als die politischen Einstellungen und materiell-rechtlichen Ausgangspunkte der verhandelnden Parteien selbst. Nicht ohne Grund werden um die sogenannten formellen Vorfragen der Verständigung, um die Frage etwa, ob eine Konferenz, wann und wo sie stattfinden und welches ihre Tagesordnung sein solle, in welcher Reihenfolge die Dinge beraten, welche Staaten teilnahmeberechtigt sein sollen und um ähnliche Formalien der Verhandlung mehr, regelmäßig die härtesten diplomatischen Kämpfe ausgetragen, weil eben oft mit diesen Dingen der sachliche Streit praktisch schon halb oder ganz entschieden ist. Ein materieller Grundsatz kann viel leichter diskutiert werden, mit den Mitteln „juristischer" Beweisführung gewendet und gedreht werden, als man einer einmal angenommenen Verfahrensbestimmung ausweichen kann, der Tatsache zum Beispiel, daß dieser Punkt auf der Tagesordnung steht oder jener Staat verhandlungsberechtigt am Tische sitzt. Das „Verfahrensrecht" ist im Völkerrecht wesentlicher an dem richtigen sachlichen Ergebnis beteiligt als im Landesrecht. Wenn dort der souveräne Richter oder Gesetzgeber zuweilen gegen das Wort des formalen Rechtes die Einhaltung eines vorgeschriebenen Verfahrens um des sachlichen Ergebnisses willen vernachlässigen darf, so fließt ihm dieses Recht aus seiner Fähigkeit, das objektiv richtige Ergebnis von sich aus zu finden und zu verkünden. Im Völkerrecht gibt es in der Regel keine solche Instanz, die dies könnte. Hier ist das *Verfahren* die einzige „objektive Instanz", ein richtiges Verfahren soll richtiges Recht erzeugen. Daher sind die sogenannten „politischen Verfahrensarten" wie diplomatische Verhandlungen, Kongresse, Konferenzen usw. weit mehr dem eigentlichen Völkerrecht zugehörig, als von vielen angenommen wird. Auch die sogenannten Fragen des „diplomatischen Brauches" und der „internationalen Courtoisie" stehen in einem sehr viel engeren und wesentlicheren Verhältnis zu der eigentlichen Rechtsordnung als jene Regeln, die man in anderen Rechtsgemeinschaften im Gegensatz zu echten Rechtsnormen als Regeln „bloßer Höflichkeit" oder Bräuche „rein gesellschaftlicher Natur" bezeichnet.

Die Tatsache ist unbestreitbar, daß das völkerrechtliche Schrifttum — jedenfalls der letzten Jahrzehnte — die Behandlung des politischen Verhandlungsverfahrens als *Rechts*verfahren vernachlässigt hat. Die Nachkriegszeit hat die Tendenz, als „Rechtsverfahren" überhaupt nurmehr die Schiedsgerichtsbarkeit anzuerkennen, eine der verderblichsten Entwicklungen der neueren Rechtslehre, deren politische Absicht zudem auf der Hand liegt. Eine Betrachtung, die vom Ordnungsgedanken ausgeht, muß *alle* Vorgänge des politischen Verkehrs zwischen den Staaten rechtlich würdigen können[1].

[1] Ganz in diesem Sinne Brierly: The Rule of Law in International Society, Acta Scand. Jur. Gent. Bd. 7 (1936) S. 15.

Wenn somit die Bedeutung des „Verfahrensrechtes" im Völkerrecht auf der Hand liegt, so darf daraus nicht die Folgerung abgeleitet werden, als ob das Verfahrensrecht wichtiger sei als das materielle Recht, als ob nicht auch im Völkerrecht das Verfahrensrecht ausschließlich die Verwirklichung des materiellen Rechtes ermöglichen solle. Im Völkerbunde ist gerade die Praxis, die das Verfahrensrecht zum Selbstzweck machte, eine der Methoden gewesen, mit der der sachlich gerechte Ausgleich verhindert worden ist. Eine solche Vorstellung von der völligen Selbständigkeit des Verfahrensrechtes hat auch beim Abschluß des Abessinienkonfliktes vor der Völkerbundsversammlung eine Rolle gespielt, als dort die Meinung geäußert wurde, die Frage nach dem Fortbestand der Vollmachten für die abessinischen Vertreter durch den längst außer Landes geflohenen Negus sei eine reine Verfahrensfrage und ihre Entscheidung solle keine sachlich politische Bedeutung haben [1]. Es gibt keine „reine Verfahrensfrage", im Völkerrecht noch weniger als sonst. Jede Verfahrensbestimmung muß eine Beziehung zu einer sachlich-rechtlichen Vorstellung haben und kann ihren Sinn allein in der Förderung eines materiell-rechtlichen Zieles finden. Daß dem auch im abessinischen Fall so war, wird sich gewiß keiner der an der Abstimmung beteiligten Staatsvertreter verhehlt haben.

Diese Erörterung gehört jedoch sachlich bereits zu dem zweiten Zeitabschnitt der destruktiven politischen Methoden, der mit dem Eintritt des Reiches in den Völkerbund und die Locarnogemeinschaft beginnt. Damit war die Politik des bloßen Fernhaltens des Interessengegners vom Gemeinschaftsverfahren hinfällig und eine Umstellung auf seine nun formal bestehende Teilnahme notwendig geworden.

Auf zweierlei Weise hauptsächlich wurde versucht, die in den erwähnten Gemeinschaftsverträgen liegenden Möglichkeiten zur Herbeiführung eines Ausgleiches zwischen den Interessengegnern unwirksam zu machen:

Die erste war das stetige Bestreben, innerhalb der Gemeinschaft den Sonderbund der „Bundesgenossen" zu errichten. Dahin gehören die Versuche, eine einseitige Konsultation zwischen einzelnen Teilnehmern des Locarnovertrages an die Stelle der Gemeinschaftsarbeit zu setzen. Ein praktischer Erfolg war dieser Politik noch in neuerer Zeit beschieden, als bei den Verhandlungen über die Vereinbarkeit des sowjetrussisch-französischen Paktes mit dem Locarnovertrage die vier Mächte eine unter sich vereinbarte Front gegen ihren Vertragspartner, das Deutsche Reich, einnahmen [2]. Im Völkerbunde ferner wurde durch die bündnismäßige Einflußnahme auf das Abstimmungsverfahren die Gemeinschaft in die Gegnerschaft gespalten. Das neueste und krasseste Beispiel dieser Politik ist der sowjetrussische Vorschlag zu einer Reform der Völkerbundssatzung [3], der die Bundesmitglieder in Teilnehmer an gegenseitigen Beistandspakten (also Bundesgenossen) und andere Mitglieder teilen und beide Gruppen mit verschiedenen Rechten und Pflichten ausstatten will.

[1] Vgl. die Kontroverse zwischen Motta (Schweiz) und Tudela (Peru), Soc. d. Nat., Journ. Off. Suppl. Spéc. 155, S. 41.

[2] Vgl. darüber ZaöRVR Bd. VI, S. 570, 571. — [3] ZaöRVR Bd. VII, S. 149.

Die zweite Methode war die, zum Zwecke der Sicherung und ständigen Aufrechterhaltung einer gemeinschaftlich getroffenen Regelung, oder auch für deren Durchführung in einem bestimmten Sinne, Hilfe bei außerhalb der Vertragsgemeinschaft stehenden Staaten zu suchen oder sich solchen gegenüber in einem bestimmten Sinne sachlich festzulegen, beides, um die Vertragsgemeinschaft selbst in ihrer Entscheidungsfreiheit zu beeinträchtigen und eine ausgleichende Zusammenarbeit unmöglich zu machen. Dies geschah bereits durch die Behandlung der Habsburgerfrage in den Bündnisverträgen, später etwa in den Sonderzusagen zu dem Viermächtepakt und durch den französisch-sowjetrussischen Pakt im Hinblick auf den Locarnovertrag und die Völkerbundssatzung.

Das Gemeinsame aller im vorangegangenen als destruktiv bezeichneten vertraglichen Vereinbarungen liegt darin, daß sie einer Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern der Staatengemeinschaft, soweit es sich um Staaten von gegenüberstehenden Interessen handelt, entgegengerichtet sind, wohingegen dem konstruktiven Vertrag die Absicht zugrunde liegt, eine solche Zusammenarbeit zu fördern. Es zeigt sich, so merkwürdig dies klingt, daß die Teilnehmer der gegen die Zusammenarbeit gerichteten Verträge eben die Verfechter der sogenannten kollektiven Zusammenarbeit sind. In der Tat erstreben auch diese Mächte Zusammenarbeit, jedoch nur eine solche der einen gegen die anderen. Im Sinne der Gesamtordnung kann jedoch den Namen der Zusammenarbeit nur eine solche zwischen allen Gemeinschaftsgliedern in Anspruch nehmen.

Verzeichnis des Schrifttums[1].

Alvarez, Alejandro: L'Organisation internationale. Paris 1931.

Barandon, Paul: Das Kriegsverhütungsrecht des Völkerbundes. Berlin 1933.

Barandon, Paul: Der Völkerbund und das Paktsystem der Nachkriegszeit. Deutsches Recht 1935, S. 111.

Beard, Charles A.: The Idea of National Interest. An analytical study in American Foreign Policy. New York 1934.

Beneš, Ed.: Le Pacte d'organisation de la Petite Entente et l'état actuel de la politique internationale. Exposé du ministre des affaires étrangères fait devant les commissions des affaires étrangères de la Chambre des Députés et du Sénat le 1er mars 1933. Prag 1933.

Berber, Fritz: Sicherheit und Gerechtigkeit. Eine gemeinverständliche Einführung in die Hauptprobleme der Völkerrechtspolitik. Berlin 1934.

Bilfinger, Carl: Betrachtungen über politisches Recht. ZaöRVR Bd. I,1, S. 57.

Bilfinger, Carl: Zur Lage des völkerrechtlichen Staatsbegriffs. VBuVR 1. Jg., S. 408.

Bilfinger, Carl: Zum Problem der Staatengleichheit im Völkerrecht. ZaöRVR Bd. IV, S. 481.

Bilfinger, Carl: Sicherheit, föderativer Gedanke und Gleichgewicht der Macht. VBuVR 2. Jg., S. 292.

Bilfinger, Carl: Vertrag und Diktat. DJZ. 1934, Sp. 882.

Bourquin, Maurice: Le Problème de la sécurité internationale. Académie de droit international, La Haye, Rec. d. Cours Bd. 49 (1934) S. 473.

Bourquin, Maurice: La Question de la sécurité collective. Rev. Dr. Int. (La Pradelle) Bd. XIV (1934) S. 24.

Bourquin, Maurice: Streiflichter zum Rheinpakt von Locarno. Die Friedenswarte 1935, S. 269.

[1] Nicht in dieses Verzeichnis sind aufgenommen die bei einigen Paragraphen lediglich zusammenstellungsweise angegebenen Schriften.

Brierly: The Rule of Law in International Society. Acta Scand. Jur. Gent. Bd. 7 (1936), S. 3.
Bruns, Viktor: Deutschlands Gleichberechtigung als Rechtsproblem. Berlin 1934.
Bruns, Viktor: Der internationale Richter. Berlin-Uppsala 1934.
Bruns, Viktor: Völkerrecht und Politik (Schriften der Deutschen Hochschule für Politik H. 10). Berlin 1934.
Bruns, Viktor: Die politische Bedeutung des Völkerrechts. Berlin 1935.
Bruns, Viktor: Völkerrecht als Rechtsordnung. ZaöRVR Bd. I,1, S. 1, Bd. III,1, S. 445.
Bruns, Viktor: Der Beschluß des Völkerbundsrates vom 17. April 1935. ZaöRVR Bd. V, S. 310.
Bruns, Viktor: Die Genfer Rede des britischen Außenministers Sir Samuel Hoare, vom 11. September 1935 und die britische Note vom 26. September 1935. ZaöRVR Bd. V, S. 749.
Bruns, Viktor: Rechtsgemeinschaft oder Herrschaftsgemeinschaft. VBuVR 1. Jg., S. 14.
Bruns, Viktor: Völkerrecht und Politik. Deutsches Recht 1935, S. 114.
Bussmann, Otto: Der völkerrechtliche Garantievertrag insbesondere seit der Entstehung des Genfer Völkerbundes (Frankf. Abh. H. 3). Leipzig 1927.
Calker, Fritz van: Das Problem der richtigen Politik, Festgabe f. Rudolf Stammler. Berlin 1926, S. 71.
Cambon, Jules: Les Ententes Internationales et la Société des Nations. Rev. de Paris Jg. 35, Bd. 3 (1928) S. 241.
Codresco Florin: La Petite Entente, 2e ed. Paris 1933.
Éles, Georges: Le Principe de l'unanimité dans la Société des Nations et les exceptions à ce principe. Paris 1935.
Fenwick, C. G.: The Legal Significance of the Locarno Agreements. Amer. J. Int. Law Bd. 20 (1926) S. 108.
Forst de Battaglia: Die Krise der Allianzen. Europ. Gespr. Bd. 7 (1929), S. 277.
Forsthoff: Über kollektive Sicherheit. Europ. Revue 1937, S. 115.
Frahne: Rumänien im Rahmen der russischen Nichtangriffspaktverhandlungen. Europ. Gespr. Bd. 10 (1932) S. 278.
Frangulis, A. F.: Théorie et pratique des traités internationaux, Séances et Travaux de l'Académie Diplomatique Internationale 1934, nos. 2, 3 et 4.
Freytagh-Loringhoven, Frhr. von: Die Satzung des Völkerbundes. Berlin 1926.
Freytagh-Loringhoven, Frhr. von: Der Weg Sowjetrußlands zum Völkerbund. Z. Osteurop. R., N.F. Bd. 1 (1934), S. 1.
Freytagh-Loringhoven, Frhr. von: Realismus im Völkerrecht. Z. Akad. Dtsch. Recht 1935, S. 933.
Freytagh-Loringhoven, Frhr. von: Streitschlichtung im Völkerbunde. Deutsches Recht 1935, S. 117.
Freytagh-Loringhoven, Frhr. von: Richterliche Entscheidung des Locarnostreites? DJZ. 1936, Sp. 403.
Freytagh-Loringhoven, Frhr. von: Die Regionalverträge. Schriften der Akademie für Deutsches Recht, Gruppe Völkerrecht, Nr. 4. München Leipzig 1937.
Girard, A.: Le Pacte Balkanique. Rev. Dr. Int. (La Pradelle) Bd. XII (1934) S. 258.
Graham, Malbone W.: The Soviet Security Treaties. Amer. J. Int. Law Bd. 23 (1929) S. 336.
Grigg, Sir Edward: The Merits and Defects of the Locarno Treaty as a Guarantee of World Peace. Internat. Affairs Bd. XIV (1935) S. 176.
Gürke, Norbert: Volk und Völkerrecht. Tübingen 1935. (Beiträge zum öffentlichen Recht der Gegenwart. 5.)
Guggenheim, Paul: Völkerrechtsprozeßrecht und materielles Völkerrecht. Z. öff. Recht Bd. 11 (1931) S. 555.
Hartlieb, Wilhelm Walter: Das politische Vertragssystem der Sowjetunion 1920—1935. Leipzig 1936. (Abh. des Instituts für Politik, ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht an der Universität Leipzig, H. 48.)
Huber, Helmut: Die Nichtangriffs- und Neutralitätsverträge. Diss. Tübingen 1936.
Huber, Max: Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts. Berlin 1928. (Internationalrechtliche Abh. H. 2.)

Kaasik, N.: L'Evolution de l'Union Baltique. Rev. Gén. Dr. Int. Publ. 1934, S. 631.
Kaufmann, Erich: Règles générales du droit de la Paix. Académie de droit international, La Haye. Rec. des Cours Bd. 54.
Knubben, R.: Lebensgesetzliche Grundlegung des Völkerrechts. Deutsches Recht 1934, S. 40.
Kraemer, Fritz: Das Verhältnis der französischen Bündnisverträge zum Völkerbundpakt und zum Pakt von Locarno. Eine juristisch-politische Studie. Leipzig 1932. (Frankf. Abh. H. 30.)
Kraus, Herbert: Système et fonctions des traités internationaux. Académie de droit international, La Haye. Rec. des Cours Bd. 50 (1934) S. 317.
Kraus, Herbert: Interesse und zwischenstaatliche Ordnung. Niemeyers Zeitschr. Int. Recht Bd. 49 (1934), S. 22.
Lubenoff: Die völkerrechtliche Lage auf dem Balkan. ZaöRVR Bd. IV, S. 319.
Makarov, A. N.: Das System der Staatsverträge Sowjetrußlands. Z. Politik Bd. XVI (1926/27), S. 331.
Merkatz, v.: Die Tragweite der Beistandsverpflichtungen aus dem Balkanpakt auf der Belgrader Tagung des Ständigen Rates der Balkanentente. ZaöRVR Bd. VI, S. 582.
Milioukov, P.: La politique extérieure des Soviets. 2e ed. Paris 1936.
Mussolini, Benito: Schriften und Reden, Autorisierte Gesamtausgabe, Bd. VIII, 1932 bis 1933. Zürich 1935.
Niemeyer, Theodor: Rechtspolitische Grundlegung der Völkerrechtswissenschaft. Niemeyers Zeitschr. Int. Recht Bd. 31 (1923) S. 1.
Nolde, Baron Boris: L'Alliance Franco-Russe. Les origines du système diplomatique d'avant-guerre. Paris 1936. (Institut d'Etudes Slaves de l'Université de Paris, Collection historique. 7.)
Nostitz-Wallwitz, Oswalt v.: Die Entwicklung des Abessinienkonfliktes bis zum Beginn der Sanktionen. ZaöRVR Bd. VI, S. 496.
Orué y Arregui, José Ramon de: Le Régionalisme dans l'organisation internationale. Académie de droit international, La Haye. Rec. des Cours Bd. 53 (1935) S. 7.
Papanastasiou, A. P.: Vers l'Union balkanique. Les Conférences balkaniques ... 1930 ... 1933. Paris 1934. (Carnégie, Publ. de la Conciliation Internationale 1934, Bull. 1—3.)
Papanastasiou, A. P.: Le Pacte d'Entente Balkanique. Les Balkans Bd. V (1934), S. 1.
Pétrovitch, Stévan: L'Union et la Conférence Balkaniques. Paris 1934.
Les Problèmes de la Baltique, par K. R. Pusta (e. a.) Paris, Carnégie 1934. (Publ. de la Conciliation Internationale 1934, Bull. 8—9.)
Radovanovitch: La Petite Entente. Etude Historico-Juridique. Rev. Gén. Dr. Int. Publ. 1933, S. 716.
Radovanovitch: L'Entente Balkanique devant le droit international. Rev. Dr. Int. Lég. Comp. 1935, S. 688.
Ray, Jean: Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société. Paris 1930.
Ray, Jean: Des conflits entre principes abstraits et stipulations conventionelles. Académie de droit international, La Haye. Rec. d. Cours Bd. 48 (1934) S. 635.
Rogge, Heinrich: Nationale Friedenspolitik. Berlin 1934.
Rogge, Heinrich: Hitlers Friedenspolitik und das Völkerrecht. Berlin 1935.
Rogge, Heinrich: Das Prinzip der unmittelbaren Verständigung. VBuVR 2. Jg., S. 24.
Rogge, Heinrich: Zerfall des Locarnopaktes. Europ. Revue 1936, S. 230.
Salvioli: Gli accordi di Locarno. Riv. Dir. Int. Jg. 18 (1926) S. 429.
Scelle, Georges: Pacte Kellogg et protocole Litvinov. Monde Slave 1929, 2, S. 1.
Scelle, Georges: Précis de Droit des gens, T. 1, Paris 1932. T. 2, Paris 1934.
Scelle, Georges: Théorie juridique de la revision des traités. Paris 1936. (Publ. de l'Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Genève, Nr. 16.)
Scheuner: Bündnissystem, Staatenverständigung und europäische Ordnung. VBuVR 3. Jg., S. 742.
Scheuner: Staat und Staatengemeinschaft. Staatsrecht und Wirklichkeit (Bl. dtsch. Philos.) Bd. 5 (1931), S. 255.
Scheuner: Die Grundlagen der Staatengemeinschaft und das Lebensrecht der Nation. Die Tatwelt 11. Jg. (1935) S. 38.

Schmitt, Carl: Die Kernfrage des Völkerbundes. Völkerrechtsfragen Heft 18. Berlin 1926.
Schmitt, Carl: Völkerrechtliche Probleme im Rheingebiet. Rheinischer Beobachter, VII (1928) S. 340f.
Schmitt, Carl: Über die innere Logik der Allgemeinpakte auf gegenseitigen Beistand. VBuVR 2. Jg., S. 92.
Schmitt, Carl: Über die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens. Hamburg 1934. (Schriften der Akademie für Deutsches Recht.)
Schmitt, Carl: Nationalsozialismus und Völkerrecht. Berlin 1934. (Schriften der Deutschen Hochschule für Politik, H. 9.)
Schmitz: Die Londoner Tagung des Völkerbundsrates. ZaöRVR Bd. VI, S. 353.
Stauffenberg, Graf von: Die Vorgeschichte des Locarnovertrages und das russisch-französische Bündnis. ZaöRVR Bd. VI, S. 215.
Stein, Boris: Die Verträge der Sowjetunion über Nichtangriff und Neutralität. Europ. Gespr. Bd. 10 (1932) S. 140.
Stolberg-Wernigerode, Albrecht Graf zu: Bismarcks Bündnissystem und seine Lehren. Leipzig 1930.
Stresemann, Gustav: Vermächtnis, Bd. II, Berlin 1932.
Strupp, Karl: Das Werk von Locarno. Berlin u. Leipzig 1926.
Tabouillot, W. v.: Der Streit um den Locarnovertrag. Deutsches Recht 1936, S. 91.
Vulcan: Le Pacte Balkanique. Rev. Gén. Dr. Int. Publ. 1934, S. 419.
v. Verdross: Völkerrecht, Berlin 1937.
Walz: Nationalsozialismus und Völkerrecht. VBuVR 1. Jg., S. 473.
Walz: Der Treuegedanke im Völkerrecht. Deutsches Recht 1934, S. 521.
Wasmund, Günther: Die Nichtangriffspakte. Zugleich ein Beitrag zu dem Problem des Angriffsbegriffs. Leipzig 1935. (Abh. des Instituts f. Politik, ausl. öff. Recht u. Völkerrecht an der Universität Leipzig, H. 41.)
Westarp, Graf: Locarno. Authentische und kritische Darstellung. Berlin 1925.

Quellen- und Urkundensammlungen.

Politische Verträge, herausgeg. von Viktor Bruns, bearb. von v. Gretschaninow, Bd. I, II, 1. Berlin 1936.
Berber, Fritz: Locarno. Eine Dokumentensammlung. Berlin 1936.
La Société des Nations, Revue mensuelle documentaire, Berne, Bd. 7 (1925), 8 (1926).
Materialien zum Kriegsächtungspakt. Weißbuch des Auswärtigen Amtes, 2. 1928.
Materialien zur Sicherheitsfrage 1, 1925.
Ministère des Affaires Etrangères. Documents Diplomatiques (226). Documents relatifs aux négociations concernant les garanties de sécurité contre une agression de l'Allemagne (10 janvier 1919 — 7 décembre 1923). Paris 1924.
République Française. Ministère des Affaires Etrangères. (228—229) Pacte de Sécurité. I (9 février — 16 juin 1925), II (20 juillet — 16 octobre 1925). Paris 1925.
Papers respecting the Negotiations for an Anglo-French Pact. Cmd. 2169 (France Nr. 1, 1924).
Papers Respecting the Proposals for a Pact of Security made by the German Government on February 9, 1925. Cmd. 2435 (Misc. Nr. 7, 1925).
Reply of the German Government to the Note handed to Herr Stresemann by the French Ambassador etc. Cmd. 2468 (Misc. Nr. 9, 1925).

Abkürzungen.

Gr.Pol: Die große Politik der Europäischen Kabinette, Sammlung der Diplomatischen Akten des Auswärtigen Amtes.

Pol.Vertr: Politische Verträge, herausgegeben von Viktor Bruns, bearbeitet von v. Gretschaninow, Bd. I, II,1. Berlin 1936.

VBuVR: Zeitschrift „Völkerbund und Völkerrecht", herausgegeben von Staatsrat Prof. Dr. Frhr. von Freytagh-Loringhoven.

ZaöRVR: „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht".

Lebenslauf.

Am 28. Oktober 1901 zu Dresden geboren besuchte ich das Gymnasium in Leipzig, dann das Kadettenkorps (Realgymnasium) zu Dresden und bestand die Reifeprüfung Ostern 1921 am Realgymnasium zu Dresden-Blasewitz. Nach einer Ausbildung bei der Dresdener Bank begann ich im Oktober 1924 das Studium der Rechte in Berlin, wo ich im Jahre 1928 das Referendarexamen und im Jahre 1932 die Große Juristische Staatsprüfung ablegte. Von 1928 bis 1929 war ich Assistent an der Juristischen Fakultät der Universität Berlin. 1929 trat ich als Referent in das Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht der Kaiser Wilhelm-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, Berlin, ein. Seit 1933 bin ich Abteilungsleiter in diesem Institut.